UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES
D'AIX-EN-PROVENCE

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 19 octobre 1967

PAR

MARCEL LALIGANT

MEMBRES DU JURY :

Président de la thèse : M. R.-J. DUPUY, Professeur

Suffragants { M. le Doyen J. BOULOUIS
M. M. LATIL, Professeur

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V^e^)
PARIS

1970

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545823_0065

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES
D'AIX-EN-PROVENCE

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 19 octobre 1967

PAR

MARCEL LALIGANT

MEMBRES DU JURY :

Président de la thèse : M. R.-J. DUPUY, Professeur

Suffragants { M. le Doyen J. BOULOUIS
M. M. LATIL, Professeur

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V^e^)
PARIS

1970

UNIV.
LEIDEN

L'Agriculture française, peut être sauvée, si on a le courage d'étudier objectivement ses maux et la volonté de prendre, sans crainte des critiques démagogiques, les mesures reconnues nécessaires pour l'en guérir.

René DUMONT.

(Voyages en France d'un Agronome,
Ed. Génin, 1951.)

INTRODUCTION

L'INTERVENTION DE L'ETAT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

On a beaucoup écrit sur l'Agriculture, et de diverses manières. De nombreux ouvrages sont apologétiques; de l'épopée agricole, ils constituent la geste. C'est qu'en effet la terre est beaucoup plus qu'une richesse économique, elle est aussi source de poésie et valeur de civilisation. La littérature, de Virgile à Giono (1), célèbre les vertus bucoliques et l'étroite intimité de l'homme avec ses champs. Les hommes politiques voient dans la race paysanne aux fortes qualités de jugement (2), l'assurance d'une vie politique saine, équilibrée, harmonieuse, par la transposition sur le plan politique de la tranquille certitude de l'ordre éternel des champs (3).

Les spécialistes des questions rurales eux-mêmes, accordent à la paysannerie, une mission « transcendante » : celle de conserver pieusement le temple où demain nous pourrons retrouver les vérités essentielles, l'amour de la liberté, l'amour et le respect de la vie, le goût et la mesure de la simplicité (4).

Les économistes pour leur part, brossent de l'agriculture un tableau différent. Ils la décrivent comme une peau de chagrin dont l'importance va décroissant au sein de l'économie nationale ce qui, d'ailleurs, constitue un phénomène normal, que l'on observe dans tous les pays évolués et qui doit être considéré comme inhérent à tous les processus de croissance économique (5). Plus un pays est

(1) Cf. « Le Poids du ciel » - « Que ma joie demeure ».

(2) Henri, Comte de Paris, Essai sur le Gouvernement de demain.

(3) R. Maspetiol, L'ordre éternel des champs : Essai sur l'histoire, l'économie et les valeurs de la paysannerie. Médicis, 1946.

(4) L. Leroy, Exode ou mise en valeur des campagnes. Flammarion, 1958.

(5) M. Latil, L'évolution du revenu agricole. Les agriculteurs devant les exigences de la croissance économique et des luttes sociales. A. Colin, 1956, pp. 26-27.

développé et plus faible est l'importance relative de son agriculture. Il suffit qu'à ce revenu faible corresponde une population paysanne de moins en moins nombreuse, afin qu'elle puisse jouir d'un niveau de vie comparable à celui des autres catégories sociales. L'exode d'une partie de la population agricole vers d'autres secteurs d'activité est donc nécessaire (6).

Cet exode d'ailleurs, aura non seulement pour conséquence d'augmenter les revenus de ceux qui continueront à travailler la terre, mais encore il favorisera un regroupement des terres et des exploitations en unités économiques plus vastes, permettant une mécanisation poussée, qui entraînera à son tour une production plus importante à un coût moindre, et donc une élévation du niveau de vie général (7). C'est en définitive une question d'adaptation de l'agriculture à la société industrielle.

A cette vision théorique des problèmes agricoles, correspond celle, beaucoup plus concrète, des paysans, qui expriment leurs idées dans des ouvrages particulièrement incisifs (8). S'ils admettent le changement de place de l'agriculture dans l'économie générale et le nécessaire exode d'une partie de la population agricole vers d'autres secteurs, ils en montrent aussi les difficultés (9). Un tel transfert de population, disent-ils, ne peut s'opérer qu'avec l'aide de l'Etat et dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire. Ce qui implique une organisation des migrations à la fois internes et externes à la profession agricole. Cette organisation de l'exode rural doit permettre d'écarter le principal danger qui menace les campagnes, et que constitue la perte des travailleurs les plus évolués et les plus dynamiques (10).

Pour que des éléments actifs consentent à demeurer dans le secteur agricole, il faut qu'ils y trouvent des avantages et des perspectives de profit. C'est-à-dire qu'ils puissent exercer leurs talents sur des unités de production suffisamment étendues, permettant la mécanisation.

(6) Cf. Jules MILHAU et R. MONTAGNE, L'Agriculture aujourd'hui et demain. P.U.F., 1961, et la bibliographie qu'ils donnent, p. 237.

(7) C'est l'application de la théorie de la productivité marginale.

(8) M. DEBATISSE, La Révolution silencieuse. Le combat des paysans. Calmann-Levy, 1963.

(9) BLONDELLE, Revue des Chambres d'agriculture, n^{os} 102-103, 1er juillet 1956, conteste la nécessité de l'exode.

Sur l'importance du transfert et les moyens mis en place pour l'orienter, voir D. LEGENDRE, D.S., septembre-octobre 1964, L'exode professionnel et le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agraires.

Sur les dangers : J.-F. GRAVIER, Paris et le désert français. Flammarion, 1958.

(10) L. LEROY, ouvrage cité, p. 88.

Comme le prix de la terre ne cesse d'augmenter (11) et que les structures agraires évoluent lentement, l'Etat doit intervenir pour favoriser la constitution d'exploitations rentables.

Mais ce n'est pas tout de susciter une agriculture moderne en agissant sur les hommes et sur l'organisation de l'espace. Il faut aussi que les prix agricoles soient rémunérateurs, c'est-à-dire qu'ils permettent l'amortissement du matériel et la juste rétribution des hommes ainsi que la rémunération du capital engagé. Or, la production agricole est soumise à la loi de King (12) qui veut que sur un marché agricole déterminé, quand la demande est inélastique, la valeur de la récolte varie en sens inverse de la quantité récoltée.

L'agriculture française se trouvant en état de surproduction permanente, du fait des progrès dus à la mécanisation et à la rationalisation du travail, il faut encore que l'Etat soutienne les cours des produits agricoles et leur trouve des débouchés. De même, pour obtenir la parité des revenus entre les agents des différents secteurs de l'économie, les prix agricoles doivent évoluer dans le même sens que ceux du secteur industriel, ce qui implique pour l'Etat une double obligation, contradictoire à bien des égards : intervenir lorsque les prix agricoles ne suivent pas les prix industriels, et ensuite s'abstenir lorsque les prix évoluent dans le même sens.

Enfin, le monde paysan est tous les jours confronté avec une réalité d'autant plus irritante, qu'elle est aisément constatable : la différence considérable de prix entre les produits qui lui sont achetés en tant que producteur et ces mêmes produits qui lui sont revendus en tant que consommateur. Les agriculteurs ont, devant un tel phénomène, le sentiment très net qu'un vol a été commis à leur détriment (13). Là encore, ils demandent à l'Etat d'intervenir pour organiser les marchés.

L'action de l'Etat étant ainsi au centre des problèmes agricoles, il paraîtrait normal que les juristes entreprennent son étude de manière systématique pour en dégager les modalités et en faire ressortir les lacunes. Il n'en est cependant rien, et si certains travaux ont été faits, ce fut généralement sur des points particuliers mais rarement dans un but de synthèse (14). Il faut croire qu'il est des domai-

(11) M. Dumant, Ce que vaut la terre en France. Hachette, 1962.

(12) J. Milhau et R. Montagne, Economie rurale. P.U.F., 1964, p. 181.

(13) S. Mallet, Les Paysans contre le passé. Seuil, 1962, p. 156. S. Quiers Valette, R.F.S.P., septembre 1962, Les Causes économiques du mécontentement des agriculteurs français en 1961.

(14) Un seul ouvrage traite la question dans son ensemble, c'est celui de M. Augé Laribe sur la politique agricole de la France de 1880 à 1940. Malheureusement, un tel ouvrage n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique et l'ordre

nes où le juriste ne pénètre qu'avec effroi. Homme d'ordre et de théorie, ses habitudes de pensée l'éloignent de tout ce qui n'entre pas dans des catégories précises et des cadres connus. L'humilité d'ailleurs retient l'homme de science, lorsqu'il se trouve confronté avec des questions qui ne relèvent pas de sa seule discipline.

Malgré la témérité de l'entreprise, il nous semble pourtant utile de procéder à une telle étude, précisément parce que l'Etat détient de nos jours toutes les clés permettant de donner des solutions au problème agricole français.

A titre préliminaire, il convient toutefois de montrer que l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole est un phénomène permanent. C'est en raison de l'influence des doctrines libérales que celle-ci est apparue comme condamnable. Ce qui n'a pas manqué de provoquer ensuite de nombreuses difficultés dans la manière d'agir de l'Etat.

A l'heure actuelle d'ailleurs, la question se pose en termes nouveaux.

I. — PERMANENCE DE L'INTERVENTION

L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole est un phénomène ancien tout autant que nécessaire.

A. — Ancienneté de l'intervention.

L'agriculture, en attachant les populations au sol qu'elles cultivent, en fixant une organisation individuelle ou collective d'occupation des terres, impose des liens de solidarité et une vie communautaire qui sont à la base du droit (15). C'est qu'en effet, l'activité agricole est l'activité productrice fondamentale : pouvoir cultiver, c'est pouvoir vivre. Mais pour pouvoir cultiver, l'homme a besoin de sécurité (16), c'est-à-dire que soit respectée sa plantation et que les

chronologique qui a prévalu dans sa présentation l'empêche d'avoir valeur d'exemple pour des études contemporaines.

Le livre de M. M. Faure, Les Paysans dans la société française, A. Colin, Collection U, 1966, présente de bonnes analyses des problèmes actuels de la paysannerie et contient de nombreuses références bibliographiques.

L'étude de M. F.-H. de Virieu, « La fin d'une agriculture », Calmann-Levy, 1967, dresse avec beaucoup de clarté le bilan de la politique agricole de la Cinquième République.

Enfin, « Les agrariens français de Méline à Pisani », de M. P. Barral, C.F.N.S.P., n° 164, 1968, contient des renseignements historiques et une documentation extrêmement riches.

(15) Burdeau, Traité de science politique, tome I, chapitre I, pp. 14-16.

(16) R. Maspetiol, ouvrage cité, p. 55.

fruits de celle-ci ne lui soient point contestés; ce qui implique une organisation sociale suffisante avec une autorité capable de faire respecter ces principes. Nécessité de produire et besoin de sécurité expliquent donc l'étroite corrélation qui existe entre le pouvoir, sous quelque forme qu'il apparaisse, et l'activité agricole. L'un nourrit, l'autre protège; pendant des siècles tout se résumera à cette formule (17).

L'étroite dépendance qui existe entre l'Etat et l'agriculture est illustrée dans le monde antique par la correspondance que l'on constate, entre la qualité de propriétaire foncier et l'exercice de l'autorité politique. Ainsi, l'Egypte a-t-elle connu un gouvernement très centralisé et autocratique, auquel correspondit un régime domanial caractérisé par la propriété unique du Pharaon sur toutes les terres de son royaume (18). En Grèce, il y a toujours corrélation nécessaire entre la qualité de propriétaire foncier et la jouissance des droits politiques (19). Ces principes se retrouvent dans le monde Romain et à travers lui, dans le Moyen Age et l'Ancien Régime français. Le Moyen Age tout particulièrement, apparaît comme un effort de la société pour reconstituer les structures nécessaires au maintien de la production agricole. Le lien féodal est à l'origine un lien de protection et d'aide alimentaire. Le formulaire de Tours fait dire à l'homme lige :

> « Qu'attendu qu'il est tout à fait notoire qu'il n'a plus de quoi se nourrir et se vêtir, il se recommande à son Seigneur pour que celui-ci l'aide et le soutienne » (20).

En l'absence d'Etat, il faut donc qu'une autorité se substitue à lui pour maintenir les conditions nécessaires à la production. C'est qu'il faut bien prendre conscience du fait que l'économie, jusqu'à une date récente, était dominée par la menace permanente de la disette (21). L'autorité politique ne peut donc se désintéresser d'une activité dont dépend la survie de la société tout entière. Aussi intervient-elle à tous les niveaux pour susciter la production, organiser la distribution des denrées agricoles. En Egypte, l'homme même non agriculteur devait une partie de son temps au devoir sacré de l'Agriculture (22).

(17) Une histoire de la réglementation de l'Etat en matière agricole reste à écrire. Les renseignements intéressant le sujet sont nombreux mais dispersés dans des ouvrages dont la préoccupation est différente. Aucune étude d'ensemble, à notre connaissance, n'a été faite à ce jour.

(18) Savoy, L'Agriculture à travers les âges. De Boccard, Paris, 1935.

(19) P. Guiraud, La Propriété foncière en Grèce, p. 595, tome III.

(20) R. Monier, Histoire des faits économiques et sociaux des origines à l'aube du Moyen Age. Montchrétien, 1955.

(21) Duby, L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval. Aubier, 1962.

(22) Savoy, ouvrage cité, tome I, p. 131.

En Grèce, à Rome, lorsque pour des raisons diverses l'agriculture se trouva aux mains de quelques grands propriétaires fonciers et périclita, les gouvernants entreprirent de profondes réformes agraires : celle de Solon notamment en Grèce, celle des Gracques à Rome. Que certaines réformes aient échoué, n'ôte rien au fait que tous les efforts furent tentés pour rendre à l'exploitation agricole sa fonction économique et son substratum politique. Mommsen va plus loin et prétend que l'agriculture est certainement pour les Gréco-Italiens, comme pour tous les autres peuples, le germe et le noyau de la vie publique et privée (23).

Contre l'exode rural, déjà, l'Empereur Auguste mobilisait Virgile dont les Géorgiques furent une ardente plaidoirie pour le retour à la terre. L'interdiction faite au serf du Moyen Age de quitter la glèbe à laquelle il était attaché, témoigne du même souci de maintenir la production agricole à un niveau suffisant.

Cette nécessité pour le pouvoir d'intervenir dans la vie économique en général, et tout particulièrement en matière agricole, va se transformer en véritable doctrine avec le mercantilisme de Colbert. C'est ainsi que sous sa direction, l'Etat essaiera d'orienter la production et que des mesures furent prises pour restreindre la culture de la vigne au profit des céréales beaucoup plus essentielles à la nourriture des populations (24). Le commerce des grains est strictement réglementé : interdiction des exportations, répression des tentatives de spéculation. Un règlement de 1696 affirme que « la rareté, la cherté des blés proviennent moins de la disette que de l'artifice des marchands, qui achètent des blés sur terre ou en vert et se rendent maîtres de tous les grains qu'ils renferment dans des greniers et magasins détournés » (25). D'autres mesures encore, avaient pour but de reconstituer le cheptel ovin et bovin (26). Il existait peut-on dire, un véritable service public de la distribution qui était assuré par les corporations. Les bouchers, par exemple, étaient tenus de prêter le serment solennel « de bien servir la cité et de tenir toujours assortiment de viandes saines au taux légal » (27). Il est vrai que cette réglementation sévère n'eut pas toujours plus de succès que celle qui s'applique de nos jours.

Cependant, quelle que soit son efficacité réelle, il faut voir dans cette réglementation parfois tatillonne un effort de l'Etat pour rem-

(23) Th. Mommsen, Histoire romaine. Flammarion, 1912-1913, tome I, p. 28.
(24) G. Lepointe, Histoire des institutions et des faits sociaux. Paris, Montchrétien, 1956, p. 563.
(25) E. Lavisse, Histoire de France, tome VIII.1, p. 228.
(26) E. Lavisse, ouvrage cité, tome VII.2, p. 213.
(27) Vicomte G. d'Avenel, Paysans et ouvriers depuis sept cents ans. A. Colin, 1899, p. 228.

plir les fonctions essentielles qui lui revenaient; la première de ces tâches étant de permettre à ses sujets de s'approvisionner normalement. A Rome, le Préfet de l'Annone devait pourvoir au ravitaillement de la ville en grains (28). Le Lieutenant de Police de Paris, créé par un édit de Mars 1667 se voyait confier, non seulement la responsabilité de l'ordre public dans la ville, mais devait encore lui procurer l'abondance (29).

Ainsi, quel que soit le régime politique et l'époque considérée, l'Etat intervenait à tous les stades de l'activité agricole pour assurer la subsistance des populations. Mais l'agriculture nécessitait l'intervention de l'Etat à d'autres titres. Facteur essentiel, parfois unique, de toute richesse économique, la terre fournissait à l'Etat la meilleure part de ses ressources fiscales. Une agriculture prospère était donc le gage d'un Etat fort, et l'Etat intervenait pour faire prospérer l'agriculture.

Sous l'Ancien Régime, toute la vie économique est organisée en vue des intérêts généraux de la nation, afin que l'Etat ait une base matérielle solide nécessaire au meilleur développement de sa puissance. Si Colbert créa un service d'enquête et de statistiques pour connaître l'état des ressources agricoles, et tout particulièrement des bestiaux, ce ne fut pas dans un but purement économique, mais aussi militaire. De même, la transformation des terres à vigne en terres à blé était-elle entreprise dans l'éventualité d'une guerre (30).

L'agriculture apparaît ainsi comme un élément indispensable de la puissance de l'Etat et comme le terrain même de l'intervention étatique. A la limite il y a, non plus intervention, mais acte de pure gestion, lorsque le gouvernement se confond avec le propriétaire foncier. Il n'est pas question alors de faire une quelconque différence entre police administrative et police économique. Le terme de police conserve son sens plein et entier d'organisation de la Cité. L'on ne saurait, écrit Montchrétien, diviser l'économie de la police (31). Il en résulte que l'intervention est conçue sous l'Ancien Régime et dans les siècles précédents, non pas en fonction d'un secteur déterminé mais dans la perspective du but recherché. Plus précisément, la notion même de secteur n'existait pas. Le langage juridique et économique moderne trahit la réalité. L'intervention de l'Etat dans un secteur donné est une notion moderne. La réglementation de l'Ancien Régime ne connaît pas de telles limites, ce qui explique

(28) L. Homo, Les institutions politiques romaines. La Renaissance du Livre, 1927, p. 380.

(29) N. de Lamarre, Traité de Police, 1725.

(30) E. Lavisse, ouvrage cité, tome VII.2, p. 223.

(31) D. Villey, Petite histoire des grandes doctrines économiques. Génin, 1958, p. 89.

que l'on puisse ranger dans le secteur agricole la réglementation du commerce des grains, alors qu'une conception restrictive de la notion de secteur aboutirait sans doute à ne voir qu'un règlement de commerce là où il est question d'organisation économique globale, dans le cadre d'une certaine politique.

Si le langage juridique connaît aujourd'hui des difficultés de terminologie concernant les notions d'intervention et de secteur, il les doit aux doctrines libérales qui sont apparues à la fin de l'Ancien Régime et ont bouleversé la conception même de l'Etat et de son rôle. Ce qui aura des conséquences profondes sur les rapports de l'Etat et de l'agriculture dans la période suivante.

Mais que les circonstances l'exigent ou qu'il y ait un intérêt suffisamment général en jeu, et l'intervention est non seulement acceptée mais même réclamée parce qu'elle apparaît comme nécessaire.

B. — Nécessité de l'intervention.

1° La guerre.

L'hypothèse dans laquelle l'intervention de l'Etat s'avère la plus nécessaire est, bien entendu, celle des hostilités. Ce qui paraît bien compréhensible puisqu'il faut organiser toutes les énergies nationales dans le sens de l'effort de guerre. Il y a aussi comme mobile fondamental, cette vieille peur de la disette qui renaît à chaque époque de troubles graves. Il faut, disait Leroy Ladurie en 1942 : « produire ou mourir » (32) et l'Etat doit faire produire et distribuer.

C'est ainsi, et le fait est symptomatique, que les gouvernements révolutionnaires de 1789 et des années suivantes, après avoir proclamé la liberté d'exploitation et les droits de la propriété (33) prenaient pour approvisionner les villes, le fameux édit du maximum (34). Cet édit fut suivi de toute une série de mesures concer-

(32) Cité par Michel Cépède, Agriculture et alimentation en France durant la IIe Guerre mondiale. Génin, 1961. — Leroy-Ladurie : ministre de l'Agriculture du Gouvernement de Vichy.

(33) Décret du 28 septembre-6 octobre 1791.

Article 2 : « Les propriétaires sont libres de varier à leur gré la culture et l'exploitation de leurs terres, de conserver à leur gré leurs récoltes et de disposer de toutes les productions de leur propriété dans l'intérieur du royaume et au-dehors, sans préjudice au droit d'autrui et en se conformant aux lois. »

(34) Décret du 4 mai 1793.

Article Premier : « Tout marchand, cultivateur ou propriétaire quelconque de grains et de farines, sera tenu de faire à la municipalité du lieu de son domicile, la déclaration de la quantité et de la nature des grains ou farines qu'il possède... »

Article 27 : « Tout citoyen qui sera convaincu d'avoir vendu ou acheté des grains ou farines au-delà du maximum fixé, sera puni par la confiscation desdits grains et farines, s'il en est encore en possession, et par une amende... »

nant d'autres denrées que les grains et les farines (35), et la mise en culture des terres abandonnées (36).

De même, Napoléon devait-il s'intéresser à l'agriculture, mais essentiellement pour obtenir des céréales à bas prix. Si l'agriculture était considérée par lui comme la base de l'Empire, c'est qu'elle devait supporter le poids des conflits (37).

Toutes les époques de troubles et de pénurie sont marquées par la mise en place de structures ayant pour but d'encadrer les producteurs et de réglementer la distribution des denrées agricoles.

La seconde guerre mondiale a nécessité en France, l'implantation d'un ensemble dirigiste complet du secteur agricole. Tenant compte des enseignements de la guerre de 1914-1918, la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la nation pour le temps de guerre, chargeait le ministère de l'Agriculture de tout ce qui concernait « la production, la transformation et la répartition des denrées alimentaires destinées à satisfaire aux besoins tant des forces armées que de la production civile ».

Ce qu'il est par ailleurs intéressant de noter ici, c'est la fusion ou plutôt la coexistence au sein du ministère de l'Agriculture, de services purement agricoles et de services du ravitaillement (38). Concernant la définition du secteur agricole, nous avons un exemple de l'impossibilité, en période d'économie dirigée, de séparer la production de la distribution. Il faut en tirer la conclusion que le secteur agricole ne peut être appréhendé valablement que dans une définition large, englobant tout un processus économique. Nous retrouverons par la suite ce problème de la définition du secteur.

Il est facile d'objecter que la référence au temps de guerre qui exige une emprise totale de l'Etat sur l'économie, est une hypothèse limite. Si la nécessité de l'intervention ne peut être remise en question du fait de l'existence de circonstances exceptionnelles, le caractère même de cet état de crise exclut toute possibilité de justification générale de l'intervention, puisque l'exemple choisi est une exception. C'est oublier pourtant que les combats font sentir leurs

(35) Décret du 29 septembre 1793, fixant le maximum du prix des céréales et marchandises de première nécessité.

(36) Décret du 16 septembre 1793, qui prescrit les moyens de pourvoir à la culture des terres négligées par les propriétaires ou fermiers requis pour le service des armées ou abandonnées pour quelque cause que ce soit. Ces différentes mesures sont rapportées dans les « Textes de droit économique et social français » de J.-M. Jeanneney et M. Perrot,. C.F.N.S.P., n° 89, 1957.

(37) H. Sée, Histoire économique de la France, tome II, p. 90.

(38) Un exposé complet de cette organisation est fait par Miche Cépède dans « Agriculture et Alimentation en France durant la II[e] Guerre mondiale. Génin, 1961.

effets plusieurs années après leur cessation. Il suffit de penser aux conséquences socio-économiques de la guerre de 1914-1918 pour s'en convaincre : de riches régions dévastées, de nombreuses terres irrécupérables, une perte de main-d'œuvre considérable, un cheptel décimé pour les besoins des armées et du ravitaillement (39). Il est impensable, compte tenu du caractère même des destructions subies et des impératifs de remise en route de l'économie d'un Etat moderne, que celui-ci ne prenne pas toutes les dispositions qui permettront un retour rapide aux conditions normales de production nécessaires à la vie du pays. C'est ainsi qu'après les deux guerres mondiales, la France a connu toute une série de mesures législatives et réglementaires destinées à réorganiser la vie nationale (40). Cette réorganisation ne peut être un retour pur et simple à ce qui existait auparavant, sous prétexte de maintenir la neutralité économique de l'Etat. Si modestes soient-elles, l'Etat va opérer des réformes; puisqu'il doit intervenir, il le fait dans le sens qu'il juge bon (41). Il est bien évident que de telles interventions, dont le principe n'est jamais mis en cause, si les formes en sont contestées, ont eu une influence directe sur l'orientation de l'agriculture, et qu'elles habituent à la fois administrés et pouvoirs publics, les uns à compter sur ces interventions ou à les subir, les autres à en user et parfois même à en abuser. Il existe en quelque sorte, un cycle infernal de l'intervention (42). Mais un tel danger, s'il ne peut être nié, n'est pas suffisant pour écarter les mesures qui apparaissent comme indispensables.

2° La protection douanière.

La mesure qui apparut la plupart du temps comme indispensable fut la protection douanière du marché national. Si les doctrines libre-échangistes ont donné lieu à d'interminables controverses, peut-

(39) Augé-Laribe, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, p. 374.

(40) Augé-Laribe, ouvrage cité, p. 381.

Loi du 27 novembre 1918 facilitant le remembrement de la propriété rurale. Cf. J.-M. Jeanneney, Textes de Droit économique et social, C.F.N.S.P., n° 89, p. 333.

(41) C'est ce qui fait dire à M. Augé-Laribe que « la politique de la France surtout pendant les dix premières années après la guerre, a été, sinon une politique délibérément anti-agricole, au moins une politique qui n'a pas compris le rôle des agriculteurs, leur importance économique, et les conditions de leur travail. Ceux qui, en fait, ont dirigé l'économie française, ont pensé au relèvement industriel, aux salaires et à l'expansion commerciale, beaucoup plus qu'à la restauration et au progrès agricole ». Ouvrage cité, p. 384.

(42) G. Farjat, L'Ordre public économique, thèse Dijon, 1962, p. 72 : « Il y a une logique interne de l'interventionnisme : une mesure autoritaire en appelle une autre. »

G. Morange, La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958, Dalloz, 1959, p. 21 : « L'intervention de l'Etat prend la proportion d'une inflation législative destinée plus que toute autre inflation à s'alimenter elle-même. »

on citer un seul Etat qui ait appliqué intégralement ces thèses ? Le traité de commerce franco-anglais du 21 janvier 1860 qui en fut la réalisation la plus poussée, ne fit que réduire les droits de douane et encore ne concernait-il pas toutes les productions (43). Sur le plan agricole ce traité fut d'ailleurs violemment combattu. On lui reprochera par la suite d'avoir engagé l'agriculture dans la voie de la déchéance (44). De toute façon, il demeure une exception, et les récents débats sur la mise en place d'un marché agricole commun pour certains pays d'Europe, prouvent suffisamment que la suppression des barrières douanières est un problème difficile à résoudre. De plus, la question des droits de douane n'est pas purement nationale : un Etat ne peut être tout seul libre-échangiste. Dès lors que d'autres pays appliquent une politique douanière sévère, il est obligé de protéger lui aussi ses marchés (45).

Ce qu'il faut donc retenir c'est d'une part, le caractère inéluctable de l'intervention des pouvoirs publics et d'autre part, cette immixtion particulièrement efficace de l'Etat dans le jeu économique, d'autant plus efficace d'ailleurs qu'elle ne se manifeste que de façon insidieuse car elle n'atteint pas directement producteurs et consommateurs.

Dès lors que l'on admet comme nécessaire l'existence d'un régime douanier, il faut aussi en admettre les conséquences, c'est-à-dire l'orientation de l'économie par le biais de la politique douanière. En effet, malgré l'absence de toute étude exhaustive concernant les incidences de l'emploi des techniques tarifaires, il est possible d'avancer que l'Etat qui en use, est maître de l'économie. Etre un adversaire de l'intervention de l'Etat et un partisan d'un système douanier protecteur est une inconséquence, qui fut d'ailleurs le fait de nombreux dirigeants paysans. Ce qui explique en partie les errements de la politique agricole. Les protectionnistes de la fin du XIX[e] siècle n'ont vu dans l'établissement des droits de douane que la sécurité d'écoulement de leurs productions à des prix rémunérateurs, et ils se sont engagés allègrement dans cette voie, demandant à l'Etat une protection sans cesse accrue, sans prendre garde qu'un jour l'Etat détiendrait la clé de tous les problèmes agricoles (46). Il existe, nous l'avons dit, un cycle infernal de l'intervention (47). A partir du moment où un système douanier s'applique, il y a lutte des différents agents éco-

(43) J.-M. JEANNENEY et M. PERROT, ouvrage cité, p. 208.
(44) R. MASPETIOL, L'Ordre éternel des champs, p. 355.
(45) M. AUGÉ-LARIBE, ouvrage cité, p. 274.
(46) C'est ce que constate M. J. MEYNAUD, lorsqu'il dit (La révolte paysanne, p. 289) que si l'agriculture veut s'organiser « tout doit partir de l'Etat et tout est susceptible de lui revenir ».
(47) Cf. *supra*, p. 10.

nomiques pour s'assurer par rapport à ce régime une situation privilégiée, ce qui se traduit par une constante sollicitation de l'intervention du pouvoir. C'est ce qui s'est produit durant tout le cours de la IIIe République, où les paysans français ont demandé l'application d'une politique douanière qui ne défavorise pas leurs produits au profit de l'industrie (48). Cette protection s'avérant insuffisante, l'Etat dut prendre de nouvelles mesures tendant à effacer les effets d'une crise dont son action primitive était considérée comme la cause (49). C'est ainsi que la culture du blé fut en France protégée, puis soutenue lorsque se produisirent les premières crises de surproduction, pour en arriver à une organisation autoritaire du marché par l'intermédiaire de l'Office national interprofessionnel des céréales (50). Insensiblement, de la protection on passe au soutien, et du soutien à l'organisation totale du marché par les pouvoirs publics.

Si de la simple protection on aboutit à l'organisation des marchés, c'est que les techniques douanières, tout en constituant un puissant levier d'action économique, sont aussi des armes pesantes et de maniement délicat. L'Etat peut aisément rompre l'équilibre entre les différentes productions nationales, et on lui a d'ailleurs reproché de favoriser l'industrie au détriment de l'agriculture, mais il lui est beaucoup plus difficile de rétablir cet équilibre, et c'est justement parce qu'il n'arrive pas à le maintenir qu'il est amené à multiplier les mesures d'intervention.

Pourquoi n'est-il pas totalement maître de ces techniques ? Il y a à cela plusieurs raisons. Certaines sont de politique internationale. En effet, sans parler de l'hypothèse d'un marché commun dans lequel l'Etat n'est plus en mesure de fermer ou d'ouvrir ses frontières à volonté, il existe des accords internationaux qui limitent les possibilités de jeu concernant les tarifs et les contingents. Qui plus est, même en l'absence d'un engagement précis, la simple éventualité de mesures de rétorsion prises par les autres Etats fera souvent renoncer à l'emploi d'une réglementation douanière. D'autres raisons sont de politi-

(48) Voir sur ce point les développements de M. Augé-Laribe dans « La Politique agricole de la France », pp. 220 et suivantes.

(49) P. Fromont, Problèmes d'économie rurale, p. 239 :

« Il est bien certain qu'une subvention de l'Etat français est indispensable pour trouver des acheteurs à l'étranger. Or, une telle pratique tend à se généraliser ; il est devenu normal que le prix à l'exportation soit systématiquement fixé à un niveau plus bas que le prix intérieur et que la différence soit comblée par l'Etat.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur la rationalité du système et ses chances de durée, il n'en constitue pas moins la réalité d'aujourd'hui et de demain ; l'exportation est devenue une affaire d'Etat, du reste inconcevable sans la collaboration active de l'Etat. »

(50) Loi du 15 août 1936. J.-M. Jeanneney et M. Perrot, p. 422.

que intérieure. Des structures économiques sont en place, qui correspondent à des courants commerciaux établis. L'Etat, en agissant sur les tarifs douaniers peut modifier le sens de ces courants commerciaux, ce qui risque d'entraîner la ruine des structures existantes et un profond désordre économique; il n'emploiera donc l'arme douanière qu'avec prudence, et ne pourra pas toujours y recourir. D'ailleurs, il est certains cas, notamment en matière agricole, où elle s'avère inefficace.

3° La surproduction.

Les progrès des sciences biologiques et chimiques, le renouvellement des techniques culturales par le recours systématique à l'emploi de machines, les mesures prises par les différents Etats ayant participé au premier conflit mondial pour restaurer rapidement leurs productions agricoles; tous ces facteurs sont entrés en jeu pour aboutir autour des années 1930 à un phénomène économique nouveau : la surproduction chronique et généralisée. En effet, les pays fournisseurs des puissances belligérantes ayant maintenu un taux de production élevé, correspondant aux exportations des années de guerre, et les pays touchés par les hostilités ayant retrouvé et même dépassé leur ancienne capacité, le marché mondial va se trouver encombré de denrées invendables. Cette situation va se répercuter au niveau national où les progrès techniques ayant créé les conditions d'une production régulièrement excédentaire, aucun débouché rentable ne peut être envisagé. On s'est alors rendu compte qu'un tel problème ne serait pas résolu par la mise en place d'une quelconque technique douanière : élévation des droits perçus aux frontières, contingentement des importations ou bien octroi de subventions à l'exportation.

Cet état de fait contribuait à l'effondrement des cours et à la ruine d'une classe paysanne nombreuse dont le découragement amenait l'exode. Or, aucun Etat ne peut se désintéresser du sort d'une notable partie de sa population. En dehors du poids politique que peut représenter la paysannerie, ou du risque de troubles que sa colère peut entraîner, il existe des raisons purement économiques à l'intervention. Laisser les cours s'effondrer, c'est favoriser la pénurie pour les années suivantes. L'abandon des terres, l'afflux de main-d'œuvre dans d'autres secteurs d'activité peuvent créer s'ils ne sont étroitement dirigés et soutenus, une rupture d'équilibre général de l'économie nationale. Une telle éventualité, même l'Etat le plus libéral, ne peut la laisser se réaliser. L'année 1930 apparaît bien comme la date de prise de conscience de cette nécessité de l'intervention. Effectivement depuis lors, tous les pays connaissant des problèmes de surproduction, ont mis sur pied des systèmes d'intervention qui assujettis-

sent l'agriculture à leur contrôle. Les Etats-Unis n'y échappent pas malgré leur libéralisme de principe (51).

Quel que soit le pays considéré, le processus est le même dans l'emploi des différentes techniques d'intervention. La première mesure concerne le stockage des excédents, mais cette mesure n'a qu'un effet provisoire et s'avère inefficace lorsqu'on est en présence d'une surproduction permanente. Il faut alors que l'Etat s'engage plus avant et soutienne les prix agricoles pour éviter leur effondrement. Mais ceci n'est encore qu'une mesure temporaire ou à court terme, elle constitue un palliatif non un remède. Pour rééquilibrer le marché il faut réorienter la production, et l'Etat se servira alors d'une gamme variée de mesures diverses, les unes d'incitation, les autres d'autorité.

Parmi les mesures d'incitation, il faut citer toutes celles qui agissent par le canal des prix : fixation de prix indicatifs ou de soutien avec définition d'une quantité au-delà de laquelle le soutien ne jouera plus.

Dans la même catégorie se trouvent les subventions, primes, crédits à taux réduit, et exonérations fiscales. Ces dispositions en agissant de manière indirecte sur l'intérêt du producteur, sans obliger celui-ci à une exécution précise, peuvent être considérées encore comme libérales, en ce sens que le choix est laissé au producteur de bénéficier de ces avantages en se plaçant dans les conditions exigées pour les obtenir. Mais de manière globale, il y a bien orientation de la production par le biais des finances publiques. L'intervention ne tend plus à rétablir les conditions du libre jeu économique, mais à modifier ce jeu. Nous voyons ainsi que de la simple et temporaire action de soutien d'un produit en difficulté, on passe progressivement à l'orientation de la production et que, sous l'empire des nécessités, l'Etat est amené à prendre le contrôle de secteurs d'activité qu'il n'avait primitivement aucune intention de diriger.

La direction de l'économie par incitation n'est d'ailleurs pas toujours suffisante, et elle a été généralement doublée par des mesures autoritaires pour faire face à des situations pressantes, auxquelles il fallut appliquer des moyens plus radicaux. C'est ainsi par exemple, qu'en 1931, une loi sur la viticulture et le commerce des vins interdit de planter de nouvelles surfaces en vignes et prévoit la distillation obligatoire des quantités excédentaires et leur achat par le

(51) « Le premier trait de la législation agricole du New Deal est une planification poussée plus loin que dans tous les autres domaines, le gouvernement essayant de fixer la production et les prix en même temps que de conserver les ressources du sol et de gérer la plupart des sources de crédit agricole. »
P.-H. Faulkner, Histoire économique des Etats-Unis. P.U.F., 1958, p. 670.

service des alcools (52). Dans le même sens, la loi du 24 décembre 1934 relative à l'assainissement du marché du blé interdit de cultiver du blé sur une terre qui a déjà porté cette céréale l'année précédente. Elle interdit également d'ensemencer des superficies supérieures à la superficie cultivée moyenne des trois années précédentes. Elle prévoit enfin la limitation possible des variétés de blé de semence qui pourront être mises en vente (53).

De telles mesures sont essentiellement négatives et malthusiennes, elles n'ont d'autre effet que de résoudre momentanément une crise ou tout au moins de l'atténuer, mais elles ne peuvent constituer en aucune façon une politique, c'est-à-dire une solution satisfaisante à long terme. L'Etat aura alors tendance à prendre totalement en charge le secteur considéré. C'est ce qui s'est produit avec la loi du 15 août 1936, créant un Office national interprofessionnel du blé, qui sera transformé par la suite en Office national interprofessionnel des céréales, sa compétence ayant été étendue aux autres grandes catégories de produits céréaliers (54).

Il est possible d'objecter, bien entendu, que cet établissement public, qui possède un monopole absolu d'achat et de vente en ce qui concerne le blé, qui fixe autoritairement le prix de cette denrée, n'est pas pour autant un instrument aux mains de l'Etat, puisque dans son conseil d'administration, la majorité absolue est détenue par les agriculteurs eux-mêmes. L'O.N.I.C. se rapprocherait ainsi davantage d'un organisme corporatif qui établirait ses propres règles de police, un peu comme les ordres professionnels, plutôt que d'un service public traditionnel doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, pour de simples raisons de commodité administrative (55). Mais, en fait, il est manifeste que la composition du conseil central de l'O.N.I.C. n'a pas d'influence appréciable sur son autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics (56). En fait, il n'est pas douteux que l'Etat ait voulu, par la création de cet office, en

(52) Loi du 4 juillet 1931 sur la viticulture et le commerce des vins. J.-M. JEANNENEY et M. PERROT, p. 388.

(53) Loi du 24 décembre 1934 tendant à l'assainissement du marché du blé, ouvrage cité, p. 402.

(54) Loi du 15 août 1936, ouvrage cité, p. 422, modifiée par les lois des 17 novembre 1940, 10 août 1940 et le décret n° 53-975 du 30 septembre 1953.

(55) Sur la nature juridique de l'O.N.I.C., cf. J.-L. MARTRES, Les caractères généraux de la police économique, tome III, p. 30, Thèse Bordeaux, 1964, et M. COURT, Le statut juridique de l'O.N.I.C., 1954.

(56) Depuis la loi du 10 août 1940 ce n'est plus le conseil central de l'Office qui a le pouvoir de fixer le prix du blé mais le gouvernement. Les mesures législatives ou réglementaires qui intervinrent par la suite, comme le décret du 30 septembre 1953 qui réorganisa l'Office, ne firent que rendre la tutelle de l'Etat plus lourde.

(57) Formule reprise par P. FROMONT, Problèmes d'économie rurale, p. 329.

dehors de toute doctrine précise, porter remède au déséquilibre permanent d'une production qui, par son importance économique et sociale, ne peut être abandonnée aux lois du marché. Nous retrouvons ainsi l'ancienne formule mercantiliste, jamais totalement oubliée d'ailleurs, qui veut que le blé appartienne à la police (57).

La police des grains qui tenait une si grande place dans la législation d'Ancien Régime (58) a donc, sous l'empire des nécessités et dans des formes différentes, retrouvé à l'heure actuelle son importance initiale.

Mais les céréales seules ne constituent pas toute l'agriculture, il est d'autres denrées pour lesquelles des problèmes analogues se sont posés. Prenons par exemple le vin, dont l'importance en France n'est pas à démontrer. Cette denrée n'est certes pas essentielle au ravitaillement des populations mais intéresse un grand nombre d'agriculteurs. La crise phylloxérique qui se développa à partir de 1873 eut pour effet, par l'étendue des dégâts qu'elle causa, d'amener les autorités publiques à s'intéresser à la viticulture. Diverses mesures furent prises par l'Etat à cette époque pour permettre de combattre le fléau et reconstituer les plantations. L'intervention se justifie là par le caractère de catastrophe nationale que prenait la crise. Dans les années suivantes, elle sera justifiée pour des raisons de salubrité publique. En effet, la destruction du vignoble ayant eu pour première conséquence de faire monter le prix du vin, on va essayer d'en fabriquer par tous les moyens, tant et si bien que l'Etat devra par la loi du 14 août 1889 donner une définition précise du vin et interdire la vente sous cette appellation de breuvages d'apparence similaire, obtenus par des procédés où l'imagination suppléait l'absence de raisin (59). La rareté d'un produit sur un marché a toujours suscité la recherche d'erzatzs que les autorités publiques doivent contrôler à deux fins, qui sont : la santé des consommateurs et la loyauté des transactions (60). Il paraît manifeste que les règles prohibitives qui sont édictées en la matière ont le caractère de règles de police. Mais il faut aussi prendre conscience du fait que ces règles peuvent modifier les conditions de la concurrence, et donc permettre l'orientation de l'économie d'un secteur donné, dans le sens voulu par l'Etat.

A partir de quel moment et sur quel critère sera-t-il possible de se fonder pour départager les règles qui sont des règles de police

(58) Cf. de LAMARRE, Traité de police, 1725.

(59) AUGÉ-LABADIE, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, p. 181.
Définition légale du vin : boisson provenant exclusivement de la fermentation du raisin frais ou du jus de raisin frais.

(60) Exemple : loi du 11 juillet 1891 interdisant l'addition d'acides divers ou de matières colorantes dans les vins.

administrative de celles qui sont considérées comme des règles de police économique ? Nous posons le problème, nous aurons l'occasion d'y revenir. Il suffit pour le moment de constater qu'il n'y a pas apparemment de grandes différences entre les règles qui se veulent de police telle qu'elles sont conçues dans le cadre d'un Etat libéral, et celles qui orientent l'économie et dans lesquelles on veut trouver des caractères spécifiques qui rendraient leur nature différente des simples règles de police. Les pouvoirs publics d'ailleurs ne se sont pas embarrassés de pareilles considérations, pressés la plupart du temps par les événements, ils ont réagi en quelque sorte à la commande, lorsque le besoin s'en faisait sentir. M. Auge Laribe a parfaitement souligné cette nécessité de l'intervention de l'Etat. « Un Etat, dit-il, qui doit maintenir l'ordre et la paix sinon la concorde, ne peut pas laisser se heurter jusqu'à la violence des groupes qui récriminent les uns contre les autres. Qu'il le veuille ou non il faut bien qu'il apparaisse comme un garde champêtre entre vendeurs et acheteurs, sinon pour fixer les prix au moins pour imposer la probité sur les marchés, comme un juge de paix arbitre entre les concurrents qui empiètent sur les voisins; comme un médecin pour les pauvres gens qui tombent de faiblesse sur la voie publique; et surtout, surtout, comme percepteur et gabelou avec ses impôts qui ne rendent jamais assez pour ses besoins... » (61).

Mais cette intervention nécessaire, n'a obéi jusqu'à ces dernières années, et encore faut-il émettre certaines réserves sur la législation récente, à aucune idée directrice, bien au contraire.

L'explication que l'on peut en donner est d'ordre idéologique. Déclarer que l'intervention de l'Etat est nécessaire dans le secteur agricole, c'est donner l'impression que l'on se prononce en faveur de doctrines faisant une place plus importante à la collectivité qu'à l'individu. C'est en somme vouloir limiter le droit de propriété, et dès lors que l'on ose remettre en question ce droit sacro-saint, la raison le cède à la passion. L'Etat n'a plus le choix des moyens et toute politique devient impossible, toutes les positions se résorbant en une opposition manichéenne : qui n'est pas pour, est contre et doit être farouchement combattu. L'Etat n'apparaît plus comme le détenteur de l'intérêt général, mais, enrôlé dans l'un ou l'autre camp selon sa position, il est censé servir d'instrument au groupe vainqueur (62).

(61) AUGÉ-LARIBE, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, p. 160.

(62) Cette idée que SIEGFRIED a systématisée dans « L'Ame des peuples » au chapitre sur l'ingéniosité française, est sous-jacente à toute la philosophie politique libérale et par contrecoup à la pensée marxiste. Dès lors que l'Etat apparaît comme une « matraque » (LÉNINE) au service de la classe dirigeante, il perd

Pour les libéraux, l'Etat doit avoir pour première fonction de protéger la propriété, condition de la liberté. Le grand but du Code rural, lors de son élaboration en 1806 était, nous dit-on, « d'assurer la protection de la propriété : c'est sur ce point comme pivot central que doivent tourner toutes ses dispositions; le respect religieux de la propriété et des moyens certains et simples de la mettre à l'abri de toute atteinte, entraînent indubitablement l'agriculture à un haut point de prospérité » (63).

Cette conception de la propriété et du rôle de l'Etat, si elle est fortement remise en question de nos jours, n'en subsiste pas moins : de nombreux syndicalistes paysans s'opposent encore à toute réforme par crainte de la nationalisation des terres (64).

C'est la raison pour laquelle l'Etat s'est heurté et se heurte encore à de nombreuses difficultés.

II. — LA CRISE DE L'INTERVENTION

Que ce soit dans le monde physique, ou dans l'ordre politique, toute crise a des causes et comporte des conséquences. Il convient donc d'analyser les causes et les conséquences de cette crise qui a marqué l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole.

A. — Les causes.

Elles tiennent à deux raisons dont les origines sont anciennes mais qui ont subsisté jusqu'à nos jours. La première c'est l'apparition des doctrines libérales qui, en fixant des limites aux possibilités d'action de l'Etat, vont le paralyser. Ces doctrines, certes, n'intéressent pas uniquement le monde agricole. Mais leur application aura des conséquences plus prononcées en agriculture, du fait de leur concomitance avec le phénomène de l'industrialisation du pays, qui va faire perdre à l'agriculture une partie de son importance économique. Ce changement profond dans l'ordre économique constitue la deuxième raison de la baisse d'intérêt de l'Etat à l'égard de l'agriculture.

Ainsi peut-on dire que depuis Colbert, la France n'a pas eu de politique agricole. Une telle affirmation peut paraître surprenante, car le Colbertisme n'apparaît généralement pas comme ayant été favorable à l'agriculture. Adam Smith accuse Colbert d'avoir voulu

toute signification puisqu'il ne répond plus à ses fins : faire régner l'ordre et la justice.

(63) R. MASPETIOL, ouvrage cité, p. 295.

(64) DEBATISSE, ouvrage cité, p. 163.

décourager l'agriculture du pays pour soutenir l'industrie des villes, de préférence à celle des campagnes (65). La plupart des auteurs pensent qu'il a mésestimé l'agriculture et ne l'a conçue dans le cadre de son économie contrôlée, qu'en position secondaire et défavorisée, sa préoccupation essentielle étant d'assurer le ravitaillement des villes et de l'armée (66).

Il n'est pas question de porter un jugement de valeur sur les résultats de cette politique, mais ce qu'il faut souligner c'est que, à titre principal ou secondaire, peu importe, l'agriculture avait sa place dans l'économie et la politique mercantiliste. L'Etat à cette époque contrôle, dirige, suscite, organise. Que ce soit l'élevage, la protection des forêts, ou la police des grains, rien n'échappe à sa surveillance. Que son activité se soit exercée dans un mauvais sens ou ait donné de mauvais résultats, est un autre problème.

Le mouvement physiocratique avec, à sa tête, Turgot et le Docteur Quesnay, va prendre le contre-pied de cette économie dirigée, qui, par bien des côtés, entravait considérablement les possibilités de production. Encore faut-il souligner que ces entraves n'étaient pas dues pour l'essentiel à l'économie dirigée des derniers siècles de la monarchie, mais à la subsistance de règles et de coutumes héritées du régime féodal (67). Cette distinction entre les mesures favorables à l'agriculture et les vestiges de l'ancien droit féodal, les physiocrates ne la firent pas. Ils condamnèrent en bloc les excès de la réglementation mercantiliste, au nom d'une certaine conception toute philosophique de l'organisation de la société (68). Bien qu'ils n'aient pas été des libéraux au sens propre, puisqu'ils penchaient pour le despotisme éclairé cher au XVIII[e] siècle, ce que l'on a retenu d'eux, comme le fait justement remarquer D. Villey, c'est le « laissez-faire, laissez-passer » qui va profondément marquer la législation et la philosophie politique des années suivantes (69). Leur doctrine dont on a conservé le libéralisme économique, aboutit à définir de façon nouvelle le rôle de l'Etat. Aux conceptions de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs dans l'Etat, ils opposent une théorie qui limite le domaine d'action de celui-ci. L'Etat doit être tout puissant, sans doute, sauf dans le secteur économique où il n'a pas à intervenir.

(65) Adam SMITH, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, livre IV, chapitre IX.

(66) M.-R. BESNIER, Histoire des faits économiques. Cours de Droit, Paris, 1960-1961.

(67) La thèse de M. H. DENIS sur « Les prohibitions et les entraves à la libre exploitation des terres sous l'Ancien Régime », Paris, 1911, montre bien que ces entraves ne sont pas toujours le fait de la politique royale.

(68) R. MASPETIOL, ouvrage cité, p. 221.

(69) D. VILLEY, ouvrage cité, p. 112.

Cette idée selon laquelle l'Etat ne doit pas intervenir dans l'activité économique, sera par la suite contrebattue par les doctrines socialistes, mais elle conservera de sa force notamment dans les matières agricoles, volontiers considérées comme un peu en marge des autres activités. L'agriculture pour laquelle — il faut souligner le paradoxe — la liberté a été réclamée en premier, va voir cette liberté jouer contre elle en faveur de l'industrie.

En effet le phénomène d'industrialisation du pays, qui se développe depuis un siècle et demi a eu des effets profonds sur l'agriculture. Le premier de ces effets est d'ordre démographique. C'est ainsi que de 1846 à 1946, la population rurale de la France passe de 75 % du total à 33 %, à peine le tiers (70). En ce qui concerne la population agricole proprement dite, elle représente à l'heure actuelle moins de 20 % du total et d'après les résultats du dernier recensement de 1962 elle a perdu entre 1954 et 1962 près de 300.000 jeunes de moins de trente ans (71). Si cet exode, nous l'avons vu, est inévitable, il n'en comporte pas moins des conséquences non seulement économiques mais aussi politiques; car l'exode rural touche plus particulièrement les catégories jeunes des agriculteurs, donc les plus dynamiques et les plus revendicatrices (72). Le vieillissement des populations agricoles explique pour une bonne part leur conservatisme et l'absence jusqu'à une date récente d'un syndicalisme actif. La désertion des élites rurales qui, sans participer au processus de production, avaient une connaissance intime du problème de la terre et possédaient une influence réelle à la fois sur les paysans et sur l'appareil de l'Etat, par le rôle de relais qu'elles jouaient, a privé en grande partie les agriculteurs de moyens d'expression non négligeables (73).

Ces considérations démographiques se doublent de raisons économiques. L'agriculture n'a cessé de voir sa part décroître dans le revenu national. En 1963, la production agricole ne représentait plus en France que 9 % du produit national brut (74). Il est évident que les ressources budgétaires de l'Etat ne sont plus de ce fait constituées par des rentrées fiscales en provenance du secteur agricole (75). Il est logique dès lors que l'Etat ne prenne pas le même intérêt qu'autrefois à ce qui n'est plus qu'un secteur auxiliaire de la vie économique,

(70) J. MILHAU et R. MONTAGNE, L'Agriculture aujourd'hui et demain, p. 226.
(71) R. PRESSAT, Revue Population, août-septembre 1964.
(72) J. MILHAU et R. MONTAGNE, ouvrage cité, p. 333.
(73) Souligné par J. MILHAU et R. MONTAGNE, Economie rurale, Thémis, p. 14.
(74) Rapport de la valeur des productions animale et végétale au produit national brut. D'après les Comptes de la Nation pour 1965. Etudes et Conjoncture, juin 1966.
(75) J. FERICELLI, Le revenu des agriculteurs. Matériaux pour une théorie de la répartition. Paris, Génin, 1960 et R.F.S.P., septembre 1962, p. 585.

et ne représente plus un élément indispensable à sa puissance. L'industrialisation, en permettant à l'agriculture de produire plus à un coût moindre, va éloigner la peur de la disette, qui était sous l'Ancien Régine le mobile fondamental de toute intervention.

L'agriculture, sauf pour certaines productions spécialisées, ne constitue plus une source de richesse dans le cadre du commerce international, du fait de l'existence sur le marché mondial de stocks énormes écoulés à des prix défiant toute concurrence. L'industrialisation a donc eu pour conséquence, en rendant l'agriculture florissante, de dévaloriser ses produits. L'action de l'Etat apparaît donc comme superflue, dans un secteur qui n'est plus essentiel et qui remplit son rôle au-delà de toute espérance.

Il est une autre conséquence de l'industrialisation, et non la moindre. C'est d'avoir fait de l'agriculture un monde à part. L'agriculture, dit-on, n'obéit pas et ne doit pas obéir aux lois du monde industriel. C'est ainsi que l'on explique la distorsion dans la croissance économique entre les deux secteurs, par les caractères spécifiques de la production agricole. « D'un côté la matière inerte et de l'autre la vie ! Telle est l'explication centrale, essentielle, qu'on perd trop souvent de vue et qui éclaire la différence d'allure du progrès industriel et du progrès agricole » (76).

Si une telle prise de position est parfaitement justifiée et met en valeur les différences entre le monde agricole et le monde industriel, elle est pourtant grosse de dangers, et favorise souvent l'inertie des pouvoirs publics. En effet, on a souvent mis en lumière dans un souci de défense du monde agricole et des valeurs paysannes, les caractères qui le distinguaient du reste de la société; mais l'on n'a pas toujours pris conscience du fait que l'on favorisait aussi un isolement qui irait croissant (77).

Dire que les problèmes de la terre ne se résolvent pas comme les problèmes industriels c'est juste, mais il est facile d'en conclure, surtout dans le cadre d'une société industrielle qu'il vaut mieux ne pas intervenir. Les défenseurs du monde agricole, en prêchant que les problèmes de l'agriculture étaient complexes et ne ressortissaient pas des modes classiques d'études et d'action, ont inconsciemment ou à dessein, poussé les pouvoirs publics à une abstention d'autant mieux acceptée par ces derniers, qu'aucun intérêt public primordial n'était en jeu.

(76) J. Milhau et R. Montagne, L'Agriculture aujourd'hui et demain, p. 129.

(77) M. Debatisse a mis en valeur cet isolement matériel et psychologique du paysan dans son ouvrage déjà cité : La Révolution silencieuse. Il faut aussi noter que l'on admet facilement que « les paysans seront toujours mécontents dans une société qui n'est pas faite pour eux ». Propos tenus par M. Pisani, Journal « Le Monde » du 2 mars 1964.

A la baisse de l'importance démographique et économique de l'agriculture s'ajoute un autre facteur : c'est l'absence d'une réelle représentation politique. Certes, on a souvent vu ou voulu voir dans le monde rural une force politique sûre, dont la stabilité était nécessaire pour contrebalancer le mouvement pendulaire de la vie politique française (78). On y représente volontiers les paysans comme une sorte de ballast social du fait de leur républicanisme de principe et de leur conservatisme de tempérament. Mais il est certainement plus instructif de remarquer que la France n'a jamais connu de véritable parti agraire et donc aucune influence directe des paysans sur la politique (79). Plus précisément, il n'y eut jamais de formation politique à majorité paysanne qui fut capable de jouer à l'échelon national un rôle de direction; c'est ce qui nous permet de dire que la volonté des agriculteurs n'a pu s'exprimer directement, mais toujours par le canal d'un intermédiaire dont les intérêts ne se confondaient pas avec ceux de l'agriculture. Les différentes études qui ont analysé l'attitude politique des paysans, montrent par ailleurs que ce sont les partis qui ont eu l'initiative dans la définition d'une politique agricole et non la paysannerie (80). Là encore, apparaît le caractère secondaire et subordonné de l'agriculture dont les membres n'ont pas su se grouper et établir un programme unique, laissant aux partis politiques le soin de se partager les suffrages du monde agricole, qui ne joue qu'un rôle d'apporteur de voix dans les luttes électorales.

Il y a certes des raisons bien précises à cette absence d'unité paysanne; la plus importante étant la divergence des intérêts à défendre (81). Mais précisément cette diversité qui aurait eu le plus grand besoin d'une réglementation coordinatrice, va favoriser au contraire une réserve générale des pouvoirs publics dans le sens d'un effort d'organisation. Les seules mesures prises n'étaient dues le plus souvent qu'aux efforts victorieux de groupes de pression puissants, dont l'action est forcément particulière et ne peut aboutir à la définition d'une politique agricole véritable. C'est cette absence de ligne directrice qui caractérise l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole. Car si les pouvoirs publics s'abstiennent le plus souvent possible, ils

(78) A. SIEGFRIED, De la IV[e] République à la V[e] République, Grasset, 1958, p. 240.

J. CHASTENET, Histoire de la III[e] République, t. IV, Hachette, 1957, p. 150.

(79) Nous ne retiendrons pas les formations éphémères et l'audience limitée du Front paysan ou du Rassemblement paysan qui reprenaient la tradition du parti agraire de Fleurant Agricola. Sur ces questions, cf. : Les Paysans et la Politique, C.F.N.S.P., n° 94.1958.

(80) Les Paysans et la Politique, p. 207. La représentation parlementaire du monde rural, par MATTEI DOGAN.

(81) P. FROMONT, Problèmes d'économie rurale. Génin, 1962.

sont néanmoins amenés à le faire par la nature des choses et la pression des circonstances. C'est d'ailleurs l'une des erreurs de la doctrine libérale, que d'avoir cru à la possibilité d'un Etat neutre, dont les lois n'auraient aucun effet sur le jeu économique.

Pourtant une réflexion un peu plus poussée, met en évidence le rôle joué par l'Etat dans l'activité agricole. En définissant le droit de propriété, en réglementant la dévolution des biens dans les cas de succession ou de partage, l'Etat n'est pas seulement un arbitre dont il n'y aurait pas à tenir compte dans la vie économique.

S'il est exact que la propriété était déjà très divisée dès l'Ancien Régime (82) il n'en reste pas moins vrai que les règles du Code civil ont eu des conséquences profondes sur le morcellement des terres; si bien que l'on est obligé aujourd'hui de promouvoir un vaste programme de remembrement qui doit remédier aux inconvénients d'une exploitation irrationnelle. Peut-on dès lors, honnêtement soutenir que l'Etat ne jouait aucun rôle quand il a défini le droit de propriété ? Peut-on déclarer que l'article 815 du Code civil, qui prévoit que nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, n'a aucun effet sur l'exploitation agricole mais que les lois sur le remembrement (83) ou sur la création des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (84), constituent une immixtion intolérable de l'Etat dans le domaine privé ? Une telle position est insoutenable. Ce fut un mythe des libéraux que de vouloir instaurer une séparation matérielle des pouvoirs, où l'on distinguerait les matières dans lesquelles l'Etat peut intervenir, et celles où il ne le peut pas.

Il faut préciser d'ailleurs, que les libéraux n'ont pas toujours eu une position aussi tranchée, et certains reconnaissent que l'Etat a tous les droits, mais qu'il serait à déplorer qu'il les utilisât (85). Ce qui n'était à l'origine qu'une attitude, a été malheureusement transformé en principe. Juridiquement, il n'y a pas de raison valable à opposer à l'extension des activités de l'Etat. Carré de Malberg expose de façon particulièrement claire cette question. « Il est permis, dit-il, de soutenir que l'Etat est fondé à revendiquer pour lui toutes les attributions qui répondent à une nécessité ou à une utilité nationale. Au surplus, ajoute-t-il, la question des tâches étatiques n'est point

(82) H. Sée, Histoire économique de la France. A. Colin, 1939, tome I, p. 173.

(83) Loi Chauveau, 27 novembre 1918. Loi du 4 mars 1919. Décret-loi du 30 octobre 1935. Ordonnance du 7 juillet 1946. Décret du 29 septembre 1955. Décret du 24 janvier 1956. Décret du 6 mai 1960. Décret du 2 août 1960.

Des mesures conservatoires de l'exploitation agricole avaient par ailleurs été prises par le décret-loi du 17 juin 1938 et une loi du 15 janvier 1943.

(84) Loi du 5 août 1960, article 15.

(85) E. Faguet, La libéralisme. Paris, 1902, Société française d'imprimerie et de librairie, p. 22.

une question juridique mais un problème qui relève de la science politique » (86).

Il est important de souligner ce point, trop souvent perdu de vue dans les discussions sur les droits de l'Etat à intervenir dans un secteur déterminé. En effet, la nature de l'Etat ne dépend en aucune façon de son action plus ou moins complète dans le domaine des relations entre particuliers. Que l'Etat édicte la règle suivant laquelle les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites (87), ou qu'il précise que les baux ruraux obéiront à des conditions particulières de formation et de durée (88) les formes dans lequelles l'acte est pris, sont les mêmes. La loi qui entre ainsi en vigueur ne se différencie en rien du reste de la législation.

Il en est de même dans l'hypothèse de la création de mécanismes d'intervention, comme le fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Peut-on dire que l'on soit là en présence de techniques juridiques différant fondamentalement de celles qui correspondent aux fonctions traditionnelles de l'Etat ? Il ne semble pas, étant donné que l'on peut analyser ces interventions nouvelles comme des extensions du pouvoir de police (89). Juridiquement parlant, l'Etat n'est pas limité dans ses possibilités d'intervention et sa nature n'est pas affectée par le volume ou l'orientation de sa réglementation. Le débat sur l'intervention est donc essentiellement politique. Et c'est bien à ce niveau que se situent les controverses sur les modalités d'une intervention dont le principe n'est finalement remis en cause que dans la mesure où il porte atteinte à des intérêts plus qu'à des libertés. C'est la raison pour laquelle, sollicité par les circonstances, ou par le jeu complexe des forces qui jouent en son sein, l'Etat est intervenu de façon générale et dispersée, s'occupant de tous les compartiments de l'économie agricole sans essayer de coordonner une réglementation d'un volume monstrueux; rapportant quelques mois après, des mesures qu'il avait mis des mois à élaborer. L'intervention de l'Etat apparaît ainsi comme essentiellement anarchique.

B. — Les effets : caractère anarchique de l'intervention.

Si l'on se reporte à l'ouvrage essentiel en la matière, celui de M. Augé Laribe sur la politique agricole de la France de 1880 à 1940,

(86) CARRÉ DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat. Sirey, tome I, p. 262.

(87) Article 1134 du Code civil.

(88) Code rural, articles 809 et suivants.

(89) P. BERNARD, La notion d'ordre public en droit administratif. L.G.D.J., 1962, p. 382.

il n'y a pas de doute possible : la politique agricole de la France n'a connu entre ces deux dates aucun développement logique. L'auteur prend d'ailleurs la précaution dès les premières lignes de son étude, de préciser que le titre de celle-ci ne constitue pas un apriorisme, bien au contraire. « Il est probable, dit-il, que des lecteurs aux réflexes rapides n'auront pas manqué en lisant le titre de cet ouvrage de s'écrier : la France a donc une politique agricole ! Il est bon d'expliquer dès le début que le titre choisi met tout en question » (90). Effectivement, la suite de ces lignes est une longue démonstration des fluctuations et des contradictions qui se sont manifestées dans l'attitude des pouvoirs publics à l'égard de l'agriculture.

Nous avons déjà exposé que la période de guerre correspond nécessairement à la mise sur pied d'une réglementation et d'une organisation sévères, où les impératifs du ravitaillement recouvrent ceux de la production agricole. Une étude très bien documentée, publiée sous la direction de M. Cépède expose de façon exhaustive les règles d'organisation de l'agriculture mises sur pied à cette époque (91).

Reste à savoir ce qui s'est passé depuis la fin des hostilités jusqu'à nos jours. Cette période de vingt années qui s'étend de 1945 à 1965 est particulièrement intéressante à étudier, et ceci à plus d'un titre. En effet, elle correspond à une véritable mutation du monde, tant sur le plan technologique que politique et économique.

Pour ce qui concerne notamment le secteur agricole, une transformation considérable s'est opérée. La mécanisation intense des campagnes, l'emploi généralisé des engrais, le recours à des méthodes prophylactiques de plus en plus rigoureuses, ont assuré une production toujours plus abondante.

Sur le plan technique c'est un succès, mais encore faut-il que cette réussite technique soit d'une rentabilité économique certaine, sinon elle ne sert à rien (92). Or, sur le plan économique, de nouveaux problèmes vont se poser, liés aux changements profonds des conditions de production. Il ne fait pas de doute que l'introduction du machinisme en agriculture, a bouleversé l'économie même de l'exploitation. Alors qu'il était possible aux agriculteurs de vivre, auparavant, dans un système autarcique, en ne commercialisant que

(90) Augé-Laribe, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, p. 360.

(91) M. Cépède, Agriculture et alimentation en France durant la IIe Guerre mondiale. Génin, 1961.

(92) Si dans l'industrie tout effort de modernisation technique correspond à une recherche d'une plus grande productivité en vue d'une meilleure rentabilité, ce raisonnement n'est pas totalement vrai pour l'agriculture. L'achat d'un tracteur, notamment, par les petits paysans, s'est avéré bien souvent comme une erreur sur le plan de la rentabilité car il ne pouvait être amorti sur des unités de production trop petites. On aboutit ainsi à une meilleure productivité sans obtenir une rentabilité suffisante surtout si l'essor de la production entraîne un abaissement des prix.

le surplus de leur production et en consommant le reste (93) ; ce régime est condamné, dès lors qu'apparaissent des facteurs, qui vont obliger les agriculteurs à s'ouvrir au monde extérieur. La nécessité de faire appel au crédit, va en quelque sorte réintroduire l'agriculture dans la vie économique générale. Peu sensible jusque là aux variations du coût de la vie, l'agriculteur du fait de son endettement, va prendre conscience des problèmes de rentabilité de son exploitation.

L'intégration de l'agriculture dans l'économie générale de la nation, explique la réaction fondamentale des agriculteurs qui, en face d'un monde auquel ils ne sont pas préparés, recherchent la sécurité. Cette revendication s'exprime sous deux formes principales qui sont : l'exigence de la stabilité du travail et la garantie des débouchés.

La sécurité, dans le travail et les investissements, apparaît d'autant plus nécessaire que le rapport de valeur entre capital foncier et capital d'exploitation, évolue dans un sens favorable au capital d'exploitation (94). Il est bien évident qu'un preneur de bail rural n'engagera des sommes importantes dans une entreprise agricole que s'il estime possible d'amortir ses frais d'exploitation sur un laps de temps assez long.

La sécurité des débouchés se justifie par le fait qu'au remboursement régulier de la dette agricole doit correspondre un revenu régulier des agriculteurs qui se sont endettés (95).

L'Etat, répondant au désir des agriculteurs, a pris dans ces deux directions des mesures, dont les unes concernent le statut de la terre, les autres la commercialisation des produits.

C'est tout d'abord, en 1945, l'adoption d'un statut du fermage et du métayage qui va garantir au preneur d'un bail rural une certaine permanence sur le fonds et une indemnité en cas de départ, pour les améliorations qu'il y aurait apportées (96).

L'esprit de cette législation qui vise à assurer à l'exploitant la sécurité juridique et économique se retrouvera par la suite, dans toutes les mesures relatives au statut de la terre. En effet, qu'elle intéresse la réglementation des cumuls (97), le régime des succes-

(93) A. de Cambiaire, L'autoconsommation agricole en France. C.F.N.S.P., n° 37.

(94) P. Viau, Révolution agricole et propriété foncière, pp. 49-53.

(95) S. Quiers-Valette, R.F.S.P., septembre 1962, p. 562.

(96) Ordonnance du 17 octobre 1945 modifiée par la loi du 13 avril 1946 et les lois des 9 avril 1947, 30 août 1947, 5 septembre 1947, 16 septembre 1947, 28 novembre 1947, 21 décembre 1948, 12 juin 1949, 12 janvier 1950, 8 août 1950, 17 juillet 1956, 5 août 1960, 19 décembre 1961, 30 décembre 1963.

(97) Ordonnance du 27 décembre 1958. Loi du 8 août 1962. Décret du 21 novembre 1962. Arrêtés des 20 août 1963 et 15 décembre 1962.

sions (98), la mise en œuvre du remembrement (99) ou l'activité des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (100), l'œuvre législative de ces dernières années tend à assurer à l'exploitant agricole les conditions de stabilité et de rentabilité qui sont jugées nécessaires à la continuation de son activité.

Si nous nous tournons maintenant du côté de la commercialisation des produits, il apparaît aussi que l'Etat a essayé de garantir à l'agriculture des débouchés à des prix stables. Les mesures prises recourant à une gamme extrêmement étendue de techniques différentes, depuis la fixation autoritaire des prix, à l'organisation de l'ensemble des marchés agricoles, en passant par tous les régimes possibles de prix d'intervention ou de soutien, voire d'indexation (101).

Cette recherche systématique de la sécurité peut paraître malsaine à un partisan de la libre entreprise. Il n'en reste pas moins qu'elle correspondait au lendemain de la libération de la France à un état d'esprit général, qui s'est maintenu depuis et s'est même développé sous des formes plus nuancées mais non moins réelles. Nous n'en voulons pour preuve que l'acceptation quasi unanime de l'idée d'intervention économique (102).

On pourrait alors légitimement penser, compte tenu du climat dans lequel l'intervention de l'Etat s'est développée, compte tenu de la conception nouvelle que l'on a de son rôle dans la vie économique, et compte tenu surtout de l'existence d'un plan de développement, que l'Etat a agi dans le secteur agricole avec un souci constant de cohérence et d'organisation. Il n'en est rien, et nous allons voir que cette intervention n'obéit bien souvent à aucune logique. Nous rechercherons ensuite à déterminer pourquoi.

L'étude de la législation intéressant l'agriculture est une entreprise difficile et semble-t-il décourageante. Cela tient à plusieurs raisons, dont la première et la plus évidente, résulte de la grande quantité des textes qui s'y rapportent. Déjà en 1936, un auteur ayant

(98) Décret-loi du 17 juin 1938. Loi du 15 janvier 1943. Loi du 19 décembre 1961.

(99) Cf. *supra*, page 23.

(100) Loi du 5 août 1960. Décret du 14 juin 1961. Arrêtés du 4 août 1961, du 10 octobre et du 7 décembre 1961. Arrêté du 5 janvier 1962.

(101) R. Pollet et M. Seite, Principes de la réglementation des prix. J.C.A., fascicule 290.

(102) P. de Calan dans son livre intitulé : « Renaissance des libertés » (Plon, 1963, p. 301) bien qu'hostile à toute forme d'étatisme, reconnaît la nécessité de l'intervention correctrice. « Qu'il s'agisse de fixer les objectifs généraux des activités économiques et sociales de la nation, de régler les conditions d'exercice des libertés économiques et sociales, d'assigner certaines limites à l'action des personnes ou des entreprises, de prévenir ou de réparer certains désordres résultant du libre jeu des réactions et des relations économiques et sociales ou de suppléer les déficiences de l'initiative privée, les pouvoirs publics responsables du bien commun de la nation ont non seulement le droit mais le devoir d'intervenir. »

étudié les interventions de l'Etat sur le marché agricole français, avait relevé pour le seul marché du blé, de 1929 à cette date, une douzaine de lois et quelques deux cent soixante quinze décrets et arrêtés ministériels (103). A titre d'exemple, si l'on se reporte à l'année 1963, on peut dénombrer pour cette seule année, compte non tenu des mesures individuelles concernant la vie du ministère, vingt-deux lois, cent deux décrets et deux cent quarante arrêtés portant sur des matières agricoles. Si l'on fait le total cela représente plus d'une disposition législative ou réglementaire par jour. Bien entendu, la brutalité des chiffres doit être nuancée; toutes les dispositions n'ayant pas la même valeur ou plus exactement la même portée pratique. En effet, il faut faire une distinction entre les mesures qui intéressent les structures ou l'orientation à long terme de l'agriculture, dont le nombre est restreint, et les dispositions prises en fonction des circonstances, sur des points particuliers, dont le nombre est considérable.

Cette distinction faite entre les différentes catégories de dispositions pouvant intervenir, nous amène à en faire une seconde concernant les matières abordées. Ce qui caractérise la législation agricole c'est, outre l'importance de son volume, la diversité de son domaine : régime foncier, salariat agricole, stockage du vin, contrôle sanitaire ou commercialisation des choux-fleurs, autant de questions différentes qui relèvent d'un domaine commun.

Dernière caractéristique enfin, la législation agricole ne fait pas l'objet d'une codification systématique. Le décret du 16 avril 1955 portant codification des textes législatifs concernant l'agriculture, ne mentionne pas notamment, les dispositions d'ordre économique ou financier (104). Ceci s'explique d'ailleurs par le caractère généralement éphémère de la réglementation économique. Il est cependant regrettable qu'aucun document ne contienne l'ensemble de la réglementation agricole, car il permettrait de mieux cerner la politique suivie par les pouvoirs publics, qui paraît chaotique à bien des égards (105).

(103) A. SCHOEN, Le Marché agricole français et les interventions de l'Etat. Thèse, Paris, 1936.

(104) Le décret n° 55-433 du 16 avril 1955 spécifie que : « sont codifiées sous le nom de Code rural... les dispositions législatives relatives au régime du sol, au régime des eaux non domaniales, à l'équipement rural, aux animaux, aux coopératives agricoles et au crédit agricole, aux contrats et dispositions particulières aux baux ruraux, au régime du travail en agriculture, à la mutualité et à la sécurité sociales agricoles... ». Cette énumération fait dire à M. R. SAVATIER que : « le Code rural du 16 avril 1955 est plutôt une compilation de textes auparavant épars, que la coordination d'un droit nouveau ». « Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui », troisième série, p. 214.

(105) Il n'existe pas à proprement parler de codification des textes à caractère économique. L'ouvrage de M. J.-M. JEANNENEY et M. PERROT, déjà cité, donne les

L'incohérence de la politique agricole a été maintes fois soulignée par de nombreux auteurs (106), elle est constamment invoquée par les syndicats pour condamner l'action gouvernementale, mais on essaie rarement de montrer les différents aspects qu'elle peut revêtir. Or, la contradiction dans une politique peut provenir de la prise de mesures successives et opposées : c'est la contradiction dans le temps; ou bien elle peut consister dans la coexistence de dispositions dont les buts, bien que n'intéressant pas la même matière, sont incompatibles entre eux : c'est ce que l'on appellera la contradiction dans l'espace.

De la contradiction de la réglementation agricole dans le temps on peut citer de nombreux exemples. En voici un particulièrement caractéristique : en 1953 le gouvernement Laniel prenait un décret dans le cadre du plan sucrier, qui prévoyait la diminution progressive en cinq ans des quantités de betteraves transformées en alcool. Le total des contingents prévus pour les alcools de betteraves et de mélasse, qui était de 2.800.000 hectolitres pour la campagne 1953-1954 devait s'abaisser à 2.100.000 hectolitres pour la campagne 1956-1957. Un arrêté du 30 décembre 1953 avait fixé les contingents pour la campagne 1954-1955 à 2.150.000 hectolitres pour l'alcool de betteraves et 450.000 hectolitres pour l'alcool de mélasse. Le cabinet Laniel étant remplacé par le cabinet Mendès-France, ce dernier prend, le 30 septembre 1954, une décision brutale fixant les contingents totaux pour la campagne 1954-1955 à 715.000 hectolitres d'alcool de betteraves et 450.000 hectolitres d'alcool de mélasse (107).

Il est bien évident que ce revirement total en l'espace de quelques mois de la politique gouvernementale, qui fixe au tiers de ce qui était prévu les quantités d'alcool de betteraves qui devaient être produites, ne permet pas aux agriculteurs de réorienter leurs cultures. A ce stade, l'intervention de l'Etat devient pour le producteur un élément aussi aléatoire que le régime des pluies.

Cet exemple n'est malheureusement pas isolé, et, plus récemment les mesures qui ont établi, abrogé et rétabli l'indexation des prix

références essentielles mais il est insuffisant pour permettre des études approfondies ; il faut donc se reporter au *Journal officiel*.

(106) Voir par exemple : M. et P. LAMBERT, « Vie paysanne 1958 » dans la Revue de l'Action populaire, mars 1958 : « L'incohérence de notre politique agricole n'est plus à souligner, tantôt on soutient les prix, tantôt on les libère. Hier, nous étions submergés par le vin, l'alcool et le sucre, aujourd'hui il faut en importer. Hier, on subventionnait les arrachages de vignes, aujourd'hui certains replantent à tour de bras. »

(107) Décret du 9 août 1953 et arrêté du 30 décembre 1953. *J.O.* du 16 février 1954. Décret du 30 septembre 1954 précisé par les arrêtés des 13, 14 et 15 octobre 1954.

agricoles, constituent une preuve suffisante de la précarité des décisions gouvernementales (108).

Il faut admettre bien entendu, que les nécessités de la politique économique et de la politique tout court, peuvent amener l'Etat à changer parfois brusquement d'orientation, et cette remarque est d'autant plus vraie en période d'instabilité des gouvernements.

Mais si l'on peut comprendre que, pour des raisons de paix sociale, l'Etat contrevienne momentanément à certains de ses engagements, il paraît plus choquant de lui voir employer de façon systématique des moyens d'intervention qui remettent en cause sa politique à long terme. C'est pourtant ce qui se produit lorsque l'Etat décide de recourir à des importations massives pour peser sur les cours des denrées agricoles, alors que ceux-ci n'ont pas atteint le « prix d'objectif » qu'il avait lui-même fixé (109).

Ces incertitudes de la politique agricole se retrouvent au niveau des prévisions des plans de modernisation et d'équipement. Si le premier Plan doit être classé à part, en raison du fait qu'il correspondait à un souci bien particulier : celui de redresser le plus rapidement possible, à partir de secteurs clés, l'économie du pays ruinée par la guerre; avec le second qui concernait la période 1953-1957, les capacités productives du pays étant rétablies, les problèmes agricoles allaient déjà se poser dans les mêmes termes qu'aujourd'hui. C'est-à-dire que les commissions chargées de son élaboration avaient eu à étudier l'éventualité d'une diminution de la population agricole. Cette hypothèse fut alors écartée. Or, dès le troisième Plan, il fallut tenir compte d'un exode rural prenant de grandes proportions. Mais on dut attendre la loi du 8 août 1962 pour que cet exode soit reconnu nécessaire et organisé en conséquence (110). Ce décalage dans le temps, des mesures prises ou envisagées par rapport aux faits économiques et sociaux traduit, là encore, les hésitations des gouvernements et de leurs conseillers, dans la définition d'une ligne de conduite déterminée. Mais ce qui est encore plus grave, c'est de voir coexister dans un même secteur, bien que portant sur des matières différentes, des dispositions manifestement contradictoires, alors qu'elles sont censées concourir à l'expression d'une politique qui se veut cohérente.

(108) Décret n° 57-1017 du 18 septembre 1957 établissant l'indexation des prix agricoles sur les indices des produits industriels nécessaires à l'agriculture. Ordonnance n° 58-1374 du 30 septembre 1958, *J.O.* du 31 décembre 1958. portant loi de finances et supprimant l'indexation automatique des prix. Décret n° 60-207 du 3 mars 1960, *J.O.* du 5 mars rétablissant partiellement le système d'indexation.

(109) P. Fromont, Cours de doctorat à la Faculté de Droit de Paris, 1955-1956, pp. 61 et suivantes.

(110) Loi du 8 août 1962, *J.O.* du 10 août, article 27.

Commentant un projet de « loi verte » qui aurait doté l'agriculture d'une politique d'ensemble, Pierre Fromont montrait en 1965 l'illogisme qui provenait des inégalités dans le degré d'organisation des différentes branches de la production (111). Or, ces inégalités de traitement provoquent des distorsions dans les productions agricoles. Bien souvent les agriculteurs préfèrent orienter leurs cultures vers des denrées dont le prix est garanti et l'écoulement certain, plutôt que de s'engager dans des productions qui peuvent être de meilleur profit mais qui sont aussi plus aléatoires. C'est ainsi que se pose le problème du choix entre la production de céréales et l'élevage, ou bien encore entre celle du lait et de la viande (112). Il est bien certain que les décisions de l'Etat visant tel ou tel marché, réagissent sur les activités voisines, et pas toujours dans le sens souhaité.

Il en est de même en ce qui concerne la politique douanière. On a bien souvent reproché au statut des baux ruraux d'avoir retardé l'évolution des structures agricoles « en maintenant indéfiniment dans une exploitation intangible un exploitant vieillissant » (113).

Encore à l'heure actuelle, on peut se demander s'il n'y a pas contradiction entre les principes si souvent affirmés visant à protéger l'exploitation agricole familiale, et la nécessité reconnue de vider les campagnes de quelques deux millions d'habitants pour assurer la productivité (114).

Il faut aussi souligner l'inconséquence qu'il y a, à promouvoir des réformes ambitieuses, sans dégager les crédits nécessaires à leur réalisation. Mais il est bien évident qu'il est plus facile de prendre des décisions de principe, que de trouver les ressources financières qui permettront de les appliquer (115). C'est l'éternel problème de l'adaptation des moyens aux fins poursuivies, avec des solutions qui sont toujours bâtardes, et ceci explique pour une bonne part que les fondements de la politique agricole manquent d'unité.

(111) P. Fromont, Problèmes d'économie rurale, Génin, 1962, p. 156.

(112) M. Du Réau, Le problème de la substitution lait-viande. Thèse Paris, 1964.

(113) Voir sur la question R. Savatier, Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui. Librairie Dalloz, 1952.

Fermages et métayages. Bilan économique et social. Technique réformatrice. D.S., XXXVII, novembre 1950. Rapport Rueff Armand, Problèmes économiques, 1960. P. Ourliac et M. de Juglart, Le statut des baux ruraux, réformes, retouches et repentirs, J.C.P., 1961.1.1957. Travaux du 4e colloque des Facultés de Droit, 1956. Les aspects sociaux de la vie rurale, Librairie Dalloz, 1958.

(114) Discours de M. Pisani devant la Société d'Economie politique, où il déclarait que le gouvernement avait choisi de maintenir en France un million d'exploitations sur les 1.700.000 existantes. Journal « Le Monde » du 10 octobre 1963.

(115) Il suffit de citer l'exemple de la SAFER de Bretagne qui voulait cesser ses acquisitions de terres le 1er janvier 1964 faute de crédits. On ne sait d'ailleurs pas comment fixer la limite de ces crédits, les SAFER ayant de grosses difficultés pour revendre les terres aménagées. Journal « Le Monde » du 26 juin 1965.

Toute politique impose des choix entre des intérêts divergents, qui mettent en cause la politique générale du gouvernement, et il faut que l'agriculture se plie aux nécessités de l'orientation d'ensemble de l'économie (116).

Les mesures qui sont prises sont donc le résultat d'un compromis entre les impératifs de la politique générale et les intérêts des agriculteurs. Cette obligation peut imposer des limitations au relèvement des prix des produits agricoles; et les représentants de la profession ont bien souvent dénoncé la politique qui consistait à faire supporter à l'agriculture les avantages obtenus par d'autres secteurs. D'ailleurs toute la protestation, pour ne pas dire la colère paysanne, provient de ce sentiment de frustration. Les agriculteurs ont la certitude qu'ils sont victimes d'une discrimination délibérée (117).

Mais si les options sont délicates entre l'industrie et l'agriculture, la ville et la campagne, entre le niveau de vie des ouvriers et celui des paysans, le problème devient insoluble quand il faut faire des distinctions à l'intérieur du secteur agricole. Il faut tenir compte en effet des productions variées à l'infini, des producteurs grands ou petits, des terrains plus ou moins riches, des lieux de production plus ou moins bien desservis par les voies de communication (118). L'intérêt des gros cultivateurs de Beauce ou du Bassin Parisien, ne coïncide pas forcément avec celui des petits paysans bretons ou limousins. Il y a, pour transposer une image d'André Siegfried, une France du vin et une France de la betterave, dont les intérêts sont opposés lorsqu'il s'agit de fixer les contingents respectifs de distillation. Fermiers et métayers demandent aux pouvoirs publics d'édicter des mesures que les propriétaires n'ont de cesse de voir rapporter; et les producteurs d'artichauts bretons, refusent de voir essaimer leurs plants dans les régions voisines (119). En agriculture tout est cas particulier, et la réglementation qui essaie de respecter tous les intérêts en présence, est forcément ambiguë et d'efficacité réduite. Encore faut-il

(116) Discours de M. Debré du 31 juillet 1960 : « Me tournant maintenant vers les agriculteurs qui m'écoutent et dont certains seraient tentés de dire, sinon que cet effort est insuffisant, du moins qu'il ne correspond pas à ce qu'ils souhaitent, je dois leur dire que la politique agricole fait partie d'une politique d'ensemble, et qu'on ne peut ni économiquement ni socialement séparer les problèmes du monde paysan, de ceux qui sont les problèmes de la nation tout entière. »

(117) Déclaration de l'Assemblée des Présidents de Chambres d'Agriculture, citée par R. Cartier : France quelle agriculture veux-tu ? Plon, 1960.

Cf. aussi M. Le Bault de la Morinière, député U.N.R., rapporteur de la commission de la production du budget de l'agriculture pour 1964 : « Certes, il y a le plan de stabilisation mais la stabilisation ne doit pas se faire au détriment des agriculteurs. » Journal « Le Monde » du 5 novembre 1963.

(118) H. Mendras, La diversité des sociétés rurales françaises. C.F.N.S.P., n° 94.1958.

(119) Journal « Le Monde » des 28 et 29 mars 1965.

ajouter que ces oppositions de caractère économique se doublent de divergences politiques.

Outre les difficultés provenant de la complexité de la matière abordée, la définition d'une politique agricole cohérente, s'est heurtée à des questions de principe. Toute intervention de l'Etat dans le secteur agricole s'est posée pendant longtemps dans le cadre d'une alternative rudimentaire : libéralisme ou socialisation, les oppositions venant beaucoup plus de la passion que l'on mettait derrière ces deux termes, que de la détermination du contenu précis des mesures envisagées (120). On retrouve toujours la vieille opposition des libéraux et des mercantilistes, enrichie d'une perspective nouvelle, celle d'une propriété collective. Car ce qui pèse d'un grand poids, dans le débat entre partisans et adversaires de l'intervention de l'Etat, c'est le spectre du collectivisme des démocraties socialistes, dont on sait par ailleurs que les résultats agricoles ne sont pas probants (121). M. Debatisse montre dans son livre, « La Révolution silencieuse » les réserves qu'ont suscité les prises de position du C.N.J.A. sur la réorganisation foncière (122). Pour reprendre une formule de Guizot, on peut dire que rien n'est si fort ni si prompt à s'alarmer, que la propriété; surtout lorsqu'il s'agit de propriété foncière. L'attachement du paysan à la glèbe qui le nourrit était, et demeure encore, un élément fondamental dont il faut tenir compte dans la définition de toute politique agricole. La « terre charnelle » dont parle Barrès n'est pas un simple bien économique, mais il existe entre elle et l'homme, une infinité de liens qu'il ne rompt que difficilement (123).

(120) Ainsi la Société des Agriculteurs de France déclarait que la loi du 8 août 1962 conduisait à une nationalisation progressive de la terre. Cité par J. MEYNAUD, La Révolte paysanne, p. 174.

Cf. aussi François ROBIN, La rénovation des structures foncières ne résoudra pas la crise agricole. R.P.P., octobre 1964.

(121) Voir sur ce point : thèse de J.-P. FERRETJANS, Essai sur la notion de propriété sociale. L.G.D.J., 1963. P. de CALAN, Renaissance des libertés économiques et sociales. Plon, 1963, p. 251 : « Il nous faut redire, en effet, combien il serait paradoxal que l'agriculture des pays du monde libre et notamment l'agriculture française se laissent peu à peu envahir par le socialisme dans le même temps où les régimes communistes achoppent sur le problème agricole. » Du point de vue des résultats obtenus en Union Soviétique, cf. B. de VIGNACOURT, L'Agriculture soviétique de Lénine à Brejnev. Les sept couleurs, 1967.

(122) M. DEBATISSE, ouvrage cité, p. 163 : « Jeunes gens, ne touchez pas aux questions foncières. Vous allez diviser les agriculteurs. Savez-vous où vous conduisent ces sociétés dont vous discutez ? Vers la nationalisation de la terre et ses conséquences : le contrôle de l'Etat. Si c'est ce que vous cherchez, alors, continuez. »

Cf. aussi la communication de M. F. ROBIN à l'Académie des Sciences morales et politiques au mois de juillet 1964, « Structure agricole et problèmes fonciers ».

(123) Cf. P. VIAU, Révolution agricole et propriété foncière, p. 78. J. MILHAU et R. MONTAGNE, L'Agriculture aujourd'hui et demain, p. 165 et p. 361.

Ceci explique sans doute, qu'il ne fut jamais question au cours des vingt dernières années, de remettre en cause l'appropriation privée des terres. Le statut du fermage et du métayage, apparaît plus comme destiné à renforcer la stabilité de l'homme sur le sol qu'il cultive, c'est-à-dire comme répondant à des tendances profondes et conservatrices du monde paysan, plutôt que sous la forme d'une législation révolutionnaire destinée à bouleverser les structures foncières (124). Nous serions tentés de dire qu'en matière de politique agricole, tout le monde s'est déclaré conservateur, les communistes eux-mêmes se sont bien gardés, quelles que fussent leurs arrière-pensées, de faire mention d'une agriculture collective dans leurs programmes électoraux (125).

Cette timidité vis-à-vis des problèmes de la terre, va se traduire au niveau de l'Etat, par une contradiction flagrante entre les conceptions concernant l'agriculture, et celles qui président à l'organisation du secteur industriel et financier. Dans le même temps où l'on procède dans ce dernier secteur, à une série de nationalisations dont on s'efforce de construire la doctrine (126), on prône pour l'agriculture, la petite exploitation familiale sur laquelle on peut vivre libre et indépendant, sans rien devoir à personne. D'un côté, c'est l'interventionnisme et le dirigisme conquérant, de l'autre un libéralisme qui rappelle le XIX^e^ siècle. Que cet étrange décalage de point de vue ait échappé à la perspicacité des hommes politiques, voilà qui constitue un mystère. Mystère sur lequel on peut se perdre en conjectures, les essais d'explication étant nombreux et tous plus ou moins valables.

— On peut avancer que la vitesse de rotation des gouvernements de la IV^e^ République, les empêchait de promouvoir une quelconque politique agricole, dont la mise en place exige un effort de longue haleine.

(124) La propriété reste un véritable empire, où le fermier n'est qu'un hôte de passage, dit P. OURLIAC dans « Fermage et métayage dans la législation récente », Librairies techniques, 1951, Introduction.

Pour M. SAVATIER la législation sur les baux ruraux : « consacre l'aspiration à la stabilité du cultivateur sur son exploitation. Elle répond donc à un principe sain ». Métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui, p. 243.

Il faut noter, enfin, que le statut des baux ruraux a été fortement édulcoré par la jurisprudence, dans ce qu'il avait d'agressif. Cf. A. MARTIN, « La désintégration du statut du fermage par la jurisprudence », Revue Paysans, février-mars 1961.

(125) Cf. étude de C. EZRATTY dans « Les Paysans et la politique », C.F.N.S.P., n° 94.

(126) Voir sur ce point A.-G. DELION, L'Etat et les Entreprises publiques, Sirey, 1959, et la bibliographie qu'il donne. Cf. aussi B. CHENOT, L'organisation économique de l'Etat, pp. 360 et suivantes.

— L'apparition de majorités favorables à la liberté économique après 1948, excluait toute éventualité d'organisation autoritaire de l'agriculture.

— Enfin, explication la plus péjorative : les gouvernants trouvaient le problème trop difficile à résoudre ou bien sans intérêt primordial, pour essayer d'y apporter une solution.

Ces éléments d'explication contiennent tous une part de vérité. Il est bien évident, que l'instabilité gouvernementale contrariait la poursuite d'une politique à long terme, mais c'est tout aussi vrai pour le secteur industriel. S'il est logique que des gouvernements libéraux répugnent à employer des mesures autoritaires, il est moins logique que ces mêmes gouvernements admettent qu'une production libre (le blé) soit associée à un marché étatisé (O.N.I.C.), qu'une production réglementée (vigne) marche de pair avec une distribution libre. Cette incohérence donne au dernier élément d'explication une valeur accrue, car c'est sans doute la peur de choisir et de trancher, dans une matière qui, en dehors de circonstances particulières comme le temps de guerre, ne pose pas de problèmes majeurs pour l'équilibre de la nation et le devenir de l'Etat, qui caractérise le mieux la politique agricole des vingt dernières années.

La peur de choisir une politique déterminée, va avoir en matière agricole plus qu'ailleurs, de graves conséquences.

En effet, la rigidité des structures agraires, l'absence quasi totale de concentration, la soumission aux aléas des facteurs naturels, tous ces éléments concordent pour rendre le secteur agricole très vulnérable. Son dynamisme et sa force d'expansion n'ont rien de comparable à ceux de l'industrie. Alors qu'une activité où le pouvoir de décision dépend d'un très petit nombre et où les facteurs de production sont facilement modifiables, résistera mieux aux fluctuations d'une réglementation changeante, et s'adaptera aux nécessités de l'évolution économique; la faiblesse intrinsèque (127) du secteur agricole ne peut être qu'accentuée par les erreurs et les carences d'une législation mal adaptée.

Cette dernière remarque nous permet de réfuter une objection qui peut être faite à notre analyse de la politique agricole, car les contradictions, les hésitations, les revirements de l'action gouvernementale ne sont pas particuliers à notre sujet. Cependant, s'il est exact que la politique agricole n'a pas le monopole des intentions mal définies et des réglementations divergentes, il est, à notre sens,

(127) M. J. MEYNAUD analysant cette faiblesse intrinsèque de la position agricole vis-à-vis de la puissance capitaliste, parle de la lutte du pot de terre contre le pot de fer. Révolte paysanne, p. 103.

un point capital qu'il faut souligner : c'est que les conséquences de l'intervention de l'Etat ou de son abstention y sont autrement plus lourdes. C'est pourquoi il était nécessaire d'analyser quels furent jusqu'ici les caractères de l'intervention, avant de montrer que le problème se pose de nos jours en termes nouveaux.

III. — L'INTERVENTION DE L'ETAT SE POSE EN TERMES NOUVEAUX

Un auteur Américain W.H. Ferry, note dans un article très intéressant, sur l'économie régie par la loi, que « dans les pays occidentaux les gens cherchent en général à rester inconscients de l'éloignement qu'ils ont pris par rapport à une économie libre. Ils ignorent à quel niveau d'intervention, de régulation par la société organisée, on est parvenu dans leur pays, et quelle importance a pris en fait une planification économique nationale d'un type pragmatique et limité » (128). Un tel jugement ne paraît pas s'appliquer à la France où l'on a pris depuis longtemps conscience d'un tel phénomène. Cependant, il est un point que l'on a généralement laissé dans l'ombre, c'est celui des conséquences d'une telle politique au niveau des conceptions de l'Etat. Jusqu'à maintenant on concevait l'interventionnisme comme constituant une possibilité occasionnelle de réformer certaines règles du jeu économique, aboutissant à des résultats désastreux. En fonction des circonstances on agissait dans un domaine limité, de façon plus ou moins autoritaire. Mais l'évolution même de l'économie, sa complexité croissante, la multiplication des rapports et des interférences, vont amener l'Etat à envisager son action d'une manière nouvelle, non plus parcellaire et compartimentée, mais globale. C'est bien à cette conclusion qu'aboutit notre auteur, qui prône un style de gouvernement sans précédent. Ce changement de style, qui est imposé par la dimension nouvelle des problèmes à résoudre, implique à son tour que soient renouvelés les cadres de l'analyse juridique.

A. — La dimension nouvelle des problèmes.

La nécessité d'une vision globale des problèmes économiques provient de l'interdépendance étroite des différents secteurs (129). Com-

(128) W.-H. Ferry, « L'économie régie par la loi », conférence reproduite par la revue « Jeunes Patrons », août-septembre 1962.

(129) L. Estrangin, Revue de l'action populaire, janvier 1962 : « L'agriculture est maintenant trop enclavée dans l'économie globale pour qu'il soit possible de l'aider autrement que dans le cadre d'une action très générale. »

me le monde a connu une sorte de rétrécissement du fait de l'apparition des moyens de communication rapide, l'espace économique est devenu lui aussi plus dense. Les prix des produits industriels déterminent en partie le coût des produits agricoles, qui eux-mêmes réagissent sur le niveau de vie de l'ensemble de la population : ce qui fait que l'on ne peut fixer les uns sans penser aux autres. L'exode rural ne peut être considéré indépendamment de ses implications géographiques, sociales, et bien entendu économiques.

Il est une autre raison qui nécessite la définition d'une politique globale, c'est le volume même de l'intervention. L'Etat étant omniprésent, s'il n'entreprend pas un effort de synthèse dans son action, celle-ci va se perdre dans des mesures de détail contradictoires, dont les effets auront tendance à s'annuler.

Les agriculteurs, conscients d'un tel état de choses, cherchent depuis longtemps à obtenir que l'Etat fixe avec précision quelle doit être la place de l'économie agricole dans l'économie générale (130). C'est ainsi qu'un projet de rapport du Conseil économique et social, déclarait que « pour être valable une loi d'orientation agricole doit être une loi fondamentale qui précise la place de l'agriculture dans le pays, indique comment l'agriculture participe au développement de l'économie française et, dans un équilibre harmonieux entre les différents secteurs économiques, mette en valeur l'exploitation optima de son potentiel de production » (131). Il n'est pas douteux que pour arriver à de telles fins, il faut concevoir l'intervention de l'Etat, non plus à la façon des libéraux, qui l'admettaient seulement pour redresser une situation critique, mais dans le cadre d'une planification générale, intégrant à la fois la durée et l'espace, c'est-à-dire englobant la planification proprement dite et l'aménagement du territoire, qui sont les deux faces d'une même politique.

Si la France s'est engagée depuis un certain nombre d'années déjà, dans une telle voie, elle n'est pas encore parvenue à se donner le cadre politique et administratif qu'une telle tentative réclame (132).

(130) M. Bruel, La Nef, juillet-septembre 1962, p. 14 : « Et si devant des besoins économiques ou sociaux trop criants, des mutuelles, des coopératives ont été créées, les réponses apportées sont restées fragmentaires et n'ont pas été mises en œuvre dans une perspective globale, cherchant à insérer l'économie agricole dans l'économie générale. »

(131) Projet de rapport de M. Forget (Président d'honneur de la F.N.S.E.A. et membre du Conseil économique) déposé devant ce dernier en avril 1960.

(132) Il faut préciser que depuis un certain temps de nombreuses réformes ont été promulguées, prenant en considération l'échelon régional comme cadre d'action administrative.

Cf. A. Delion, « La Réforme des services de l'Etat dans les départements et les régions », A.J., mai et juin 1964. Réformes du ministère de l'Agriculture : décrets des 24 novembre 1961 et 3 août 1964 - et de ses services extérieurs : arrêté du 18 mars 1963 et décret du 26 mars 1965. Création d'une commission des comptes

Chronologiquement, la planification est antérieure à l'idée d'aménagement qui n'en est qu'un prolongement. Le premier Plan français est né pour des raisons contingentes en 1945, sous l'impulsion de J. Monnet (133) ; l'aménagement du territoire ne reçoit qu'en 1955 un début de consécration officielle (134).

Aujourd'hui, nous nous trouvons dans une phase transitoire dont l'orientation est encore incertaine, ce qui donne lieu à une abondante littérature sur les options possibles et les choix qui doivent être faits (135). Mais quelles que soient ces options sur les fins poursuivies et les méthodes employées, l'agriculture doit trouver sa place dans la vision globale du développement économique et de l'organisation de la société (136). La nouvelle perspective dans laquelle viennent s'insérer ces questions a le double avantage de permettre la recherche d'une solution, non plus au niveau des interventions parcellaires qui se sont avérées inefficaces, mais sur un plan général, et surtout de rompre l'isolement de l'agriculture longtemps entretenu par l'erreur des uns et l'indifférence des autres.

Il est aussi une autre conséquence d'ordre purement méthodologique : c'est que la notion de secteur va prendre un sens nouveau. Nous avons jusqu'ici employé le terme sans le définir, nous contentant de l'utiliser dans le sens le plus courant, c'est-à-dire comme ce qui se rapporte à l'agriculture. M. R. Malézieux qui s'est attaché à définir les termes d'entreprise et d'activité agricoles (137), est obligé de reconnaître la difficulté d'une telle recherche; chaque législation a son critère propre, celui du Code général des impôts par exemple, ne correspondant pas à celui du Code rural. Cet auteur est ainsi amené à distinguer les entreprises agricoles par nature, par détermi-

de l'agriculture, décret du 6 février 1964. Il est incontestable qu'un effort d'organisation est entrepris pour adapter les structures aux besoins de l'économie moderne et pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, aux besoins de l'agriculture.

(133) Jean Fourastié et J.-P. Courthéoux, La Planification économique en France, P.U.F., 1963, p. 21.

(134) Décret du 30 juin 1955 instituant les programmes d'action régionale.

(135) Démocratie, planification, aménagement. Etudes coordonnées par P. Viau, Economie et humanisme, 1964.

P. de Calan, ouvrage cité, p. 252.

Groupe de recherches ouvriers-paysans : Pour une démocratie économique, Seuil, 1964.

F. Bloch-Lainé, A la recherche d'une économie concertée, Ed. de l'Epargne, 1964.

(136) C'est ce que tend à faire, sous certaines réserves, la loi du 5 août 1960 dite d'orientation agricole.

(137) R. Malezieux, La définition de l'entreprise et de l'activité agricole en droit positif français, Notes et Et. Doc., novembre 1960, n° 2718, et M. de Juglart, Les aspects juridiques de l'entreprise agricole, Rapport au IV[e] Colloque des Facultés de Droit. Cf. également A.-M. Bourgeois, L'exploitation agricole dans la législation récente, L.G.D.J., 1968.

nation de la loi, et les entreprises mixtes, dont l'activité est soumise à des régimes juridiques différents. La jurisprudence se montre tout aussi embarrassée car il est parfois impossible dans la réalité de déterminer ce qui différencie l'entreprise agricole de son homologue du commerce ou de l'industrie. Le critère retenu est souvent quantitatif : un agriculteur qui produit et vend des bovins devient marchand si ces bovins sont nourris avec des produits provenant d'achats à l'extérieur, dans la proportion des deux tiers (138) ! Il ne faut pas être fin logicien pour admettre que de tels critères favorisent toutes les fraudes, et nous aurons l'occasion de voir par la suite que de telles fraudes profitent à l'inter-profession au détriment des agriculteurs.

L'imprécision qui caractérise la définition juridique de l'entreprise agricole se retrouve dans les essais de délimitation économique du secteur. Lorsqu'on parle d'agriculture on peut désigner par là un groupe socio-professionnel, l'ensemble des exploitations de production, ou une activité exercée en vue d'obtenir des produits d'origine végétale ou animale. Dans le premier cas il est question d'hommes, dans le second de structures, dans le troisième d'activité, et il n'y a pas correspondance nécessaire entre les trois (139). D'autre part, les documents officiels eux-mêmes, comme le Manuel de définition et de méthodologie de la Communauté Economique Européenne emploient, sans faire de distinction, les termes de secteur ou de branche d'activité. Cette confusion permet de parler de secteur pour désigner une production, comme c'est le cas dans la loi du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole (140), ou bien pour désigner une masse d'activités très différentes dans le cadre des secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

En définitive, si cette notion est commode, elle est susceptible d'interprétations multiples (141), car elle correspond à une réalité complexe et traduit bien l'interdépendance des phénomènes économiques. En effet, on ne peut dissocier de nos jours l'acte de production de l'acte de distribution. La valeur d'un produit dépend en grande partie des circuits de commercialisation, comme les coûts de production dépendent eux-mêmes des structures sociales. Dès lors, il

(138) C.E., 3 mai 1930, cité par R. MALEZIEUX, Notes et Et. Doc., novembre 1960, p. 35.

(139) Notes et Et. Doc., n° 2321 du 5 septembre 1957, p. 6, Note préliminaire de méthodologie.

(140) Loi du 8 août 1962, titre III, chapitre I^{er}, art. 14, 2°. Ils (les groupements de producteurs) couvrent un *secteur* ou des *secteurs* complémentaires de produits agricoles, faisant ou pouvant faire l'objet d'un règlement communautaire d'organisation de marché, dans le cadre de la politique agricole commune de la Communauté économique européenne, à moins qu'un décret ne décide d'appliquer le présent texte à d'autres *secteurs* de production.

(141) Cf. J. ROMEUF, Dictionnaire des Sciences économiques, P.U.F., 1958.

n'est pas possible d'envisager l'un de ces éléments sans tenir compte des autres, c'est-à-dire que le secteur ne doit pas être conçu de façon étroite comme une phase de l'activité économique qu'elle soit primaire, secondaire ou tertiaire, ou bien comme une branche d'activité strictement délimitée, mais au contraire comme un vaste ensemble groupant des éléments divers, susceptibles de varier en fonction de l'évolution économique qui doit être envisagée non plus seulement à l'échelle nationale, mais européenne.

La mise en place progressive d'un marché commun européen, qui doit s'étendre à l'ensemble des productions agricoles, constitue par ailleurs un élément nouveau auquel doit se soumettre l'Etat.

De nombreux ouvrages ont déjà abordé la question, et traité des conséquences économiques, notamment, de la mise en place de ce marché unique (142). Celui-ci d'ailleurs, malgré de multiples difficultés, dues pour une part aux disparités existant entre les différents Etats, et d'autre part à des divergences politiques étrangères au problème agricole (143), connaît un degré d'avancement poussé (144).

Si l'on peut logiquement espérer de cette institution des conséquences bénéfiques pour l'agriculture française, il faut aussi noter que l'Etat va perdre une grande partie de sa liberté d'action dans ce domaine, certaines interventions lui étant interdites, d'autres ne pouvant être valables qu'en fonction et conformément à la réglementation communautaire. La marge de liberté de l'Etat ainsi réduite, c'est sous une forme différente et dans une direction nouvelle qu'il devra orienter son action.

Parmi les mesures que l'Etat ne peut plus employer, il est possible de citer sans risque d'erreur, toutes celles qui jusqu'à maintenant ont constitué l'essentiel de ses moyens d'intervention. C'est ainsi que la fixation des droits de douane échappe à son autorité, que les contingents doivent disparaître, les subventions étant prohibées ou étroitement réglementées ainsi que le niveau des prix. Si les textes prévoient que dans le cadre de la réglementation communautaire

(142) B. Oury, L'Agriculture au seuil du Marché commun, P.U.F., 1959.
F. Clerc, Le Marché commun agricole, P.U.F., 1964.
J. Bourrinet, Le problème agricole dans l'intégration européenne, Ed. Cujas, 1964.
Y. Malgrain, L'intégration agricole de l'Europe des Six, Paris, Cujas, 1965.

(143) Il suffit de citer les réticences allemandes pour la fixation du prix des céréales et la crise du mois de juin 1965 dont les interférences politiques ne sont pas douteuses.

(144) Prévu par le traité de Rome du 23 mars 1957, amorcé par la résolution de la conférence de Stresa (3-12 juillet 1958), concrétisé par les accords de Bruxelles du 14 janvier 1962 et ceux du 23 décembre 1963, le Marché commun doit devenir une réalité le 1er juillet 1968 par la suppression des droits de douane internes à la Communauté Européenne.

toutes les mesures nécessaires peuvent être prises, ils ajoutent qu'elles ne peuvent l'être que sous réserve de ne pas compromettre l'égalité entre les producteurs ou les consommateurs de la Communauté; ceci revient à dire que l'Etat ne peut plus les employer, que sous le contrôle et avec l'accord des autorités communautaires (145).

En fait, il existe deux attitudes différentes des autorités communautaires, suivant qu'il est question de politique des prix et des marchés, ou de réforme des structures.

Définie de manière très large pour tenir compte de situations économiques et juridiques disparates, la réglementation communautaire devient tatillonne et volumineuse lorsqu'il s'agit d'arrêter dans le cadre d'un marché donné, les conditions de concurrence des productions nationales.

L'âpreté avec laquelle les gouvernements défendent les intérêts de leurs agriculteurs justifie et explique les difficultés de mise en place et le caractère pointilleux desdits règlements (146).

Cette virulence dans la représentation des intérêts n'apparaît pas avec la même vigueur lorsqu'il s'agit des structures, parce que celles-ci n'influencent pas, directement du moins, les conditions de concurrence. Si le Traité lui-même laisse entendre qu'il ne peut y avoir de politique agricole commune, sans rapprochement dans la politique des structures (147), le Conseil des ministres de la Communauté, tout en reconnaissant cette exigence de liaison, a estimé que la mise en œuvre de la politique de structure agricole, incombe plus particulièrement aux Etats membres (148).

On s'est ainsi contenté d'instituer auprès de la Commission européenne, un organe d'information et de coordination sans pouvoir effectif : le Comité permanent des structures agricoles (149). D'autre part, une section du fonds européen d'orientation et de garantie

(145) Traité de Rome, article 40, 3e alinéa.

« L'organisation commune sous une des formes prévues au paragraphe 2 peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits, des systèmes de stockage et de report des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation. Elle doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté. Une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes. »

(146) J. Mégret, Principes du régime applicable à l'agriculture dans le Marché commun, Revue du Marché commun, 1964.

(147) Traité de Rome, titre II, articles 41 et 42.

(148) Décision du conseil du 4 décembre 1962, J.O.C.E., 17 décembre 1962.

(149) Cf. Sixième rapport général sur l'activité de la Communauté, juin 1963, p. 175.

agricole, doit accorder des subventions à des projets s'inscrivant dans le cadre de programmes communautaires (150).

Mais tout ceci en définitive va beaucoup moins loin que l'ensemble réglementaire concernant les produits et leurs marchés. En matière de structure, comme le fait si bien remarquer M. P.H. Teitgen à l'issue d'une étude sur les principes et règles générales de la politique agricole commune, un vaste champ d'action reste ouvert à l'initiative des Etats (151). C'est donc essentiellement dans cette voie que le Gouvernement doit s'engager, ce dont il est parfaitement conscient (152). Seulement, une politique de structure exige une approche différente des problèmes; et notamment, compte tenu de la difficulté qu'il y a, à faire évoluer les structures, et des conséquences parfois irrémédiables qui peuvent découler d'une action mal engagée, il est nécessaire que cette politique soit étayée par une connaissance préalable et approfondie du secteur considéré.

D'une manière plus générale, la nécessité de concevoir la politique agricole dans le cadre d'une économie planifiée, et les impératifs de l'intégration européenne, changent de façon fondamentale les conditions dans lesquelles l'Etat peut intervenir, et auxquelles il doit s'adapter. Toute intervention doit, pour être efficace, s'appuyer désormais sur des études préliminaires complètes, qui informeront une décision dont l'application devra tenir compte de réalités diverses.

L'intervention de l'Etat se posant en termes nouveaux, il reste à se demander s'il ne faudrait pas renouveler les cadres et les méthodes d'analyse de son action. Ce qui revient à étudier quelles sont les conséquences juridiques qui découlent des transformations survenues dans les rapports de l'Etat et de l'économie en général, et du secteur agricole en particulier.

B. — Conséquences d'une conception nouvelle de l'intervention sur les techniques juridiques d'analyse.

Bien que le vieux débat sur la question de savoir si l'Etat doit ou ne doit pas intervenir dans l'économie, se prolonge de nos jours

(150) M. Verges, Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives, Revue trimestrielle de droit européen, 1966, p. 181.

(151) P.-H. Teitgen, Principes et règles générales de la politique agricole commune de la C.E.E., Droit social, octobre 1964.

(152) « A l'Etat, la mise en route de l'Europe agricole impose des obligations nouvelles dans le domaine de la formation des hommes, de la réforme des structures de production et commercialisation et de l'investissement. » Extrait du rapport de M. Pisani au Conseil économique et social - rapporté par le Journal « Le Monde » des 20 et 21 décembre 1964.

au niveau des moyens qu'il peut employer et du degré de son intervention, la nécessité de celle-ci n'est plus remise en cause. Devant l'extension des tâches de l'Etat, il devient alors nécessaire de déterminer des cadres juridiques qui permettront de mieux connaître ces activités nouvelles. C'est ainsi qu'avec l'ampleur prise par la législation sociale, sont nés un droit du travail et un droit de la sécurité sociale. C'est ainsi que l'on a essayé de construire après les nationalisations de 1945, un droit des nationalisations (153).

D'une manière générale, tout domaine nouveau où l'Etat pénètre, tend à devenir pour le juriste, non seulement un champ d'investigation ce qui est normal, mais le point de départ d'une nouvelle catégorie juridique qui aura son corps de doctrine et ses règles propres. Toute démarche intellectuelle concernant l'intervention de l'Etat dans un secteur donné doit donc débuter par deux questions préliminaires : la première étant de définir en face de quelle catégorie juridique on se trouve, la seconde consistant à déterminer quelle est la meilleure méthode pour étudier l'ensemble du phénomène.

La qualification juridique de l'intervention de l'Etat dans le secteur économique est une préoccupation récente du juriste. Elle correspond au mouvement général des idées et des faits, qui a amené l'Etat à intervenir systématiquement dans l'activité économique. On s'est contenté au début de parler de politique économique sans mettre en cause l'ordre juridique. C'est ainsi que M. Augé Laribé a pu traiter de l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole sans aucun souci d'analyse juridique (154). Il faut reconnaître d'ailleurs que cette analyse peut paraître souvent sans objet étant donné la diversité des formes d'intervention et la mobilité de la législation économique. De tels caractères sont, aux yeux des juristes, profondément contraires aux exigences du Droit dont les critères sont, ou devraient être, la permanence et l'unité (155). Le terme de politique paraît

(153) 1° J. Rivero, Le régime des nationalisations. J.C.C., et « Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif » dans « La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique », Sirey, 1952.

2° L'évolution du droit des entreprises nationalisées. III[e] Colloque des Facultés de Droit, Dalloz, 1956.

(154) On ne trouve en effet dans le livre de M. Augé-Laribé, La Politique agricole de la France de 1880 à 1940, aucune considération de technique juridique concernant les modes d'action de l'Etat.

(155) Ceci pour des raisons de sécurité juridique, que M. Roubier a développées dans sa Théorie générale du Droit, 1946.

« Là où cette valeur essentielle qu'est la sécurité juridique a disparu, il n'y a plus aucune valeur qui puisse subsister ; le mot même de progrès devient une dérision et les pires injustices se multiplient avec le désordre. Le droit cède la place à ce qu'un contemporain appelle le concept du politique, c'est-à-dire à de pures considérations d'opportunité. Le jurisconsulte n'a plus rien à dire ; on entre dans un domaine où il ne pourrait avancer sans être saisi d'effroi. »

donc mieux convenir pour désigner des règles fluctuantes et cosmopolites. L'intervention étant alors parée du titre de politique économique en général, ou agricole en particulier, elle sort du domaine du juriste pour pénétrer dans celui de l'économiste qui est seul à en connaître, et encore n'en connaît-il que dans le sens des préoccupations qui sont les siennes. Si une telle attitude pouvait se justifier à l'époque où l'interventionnisme naissant n'avait pas encore le caractère systématique qu'il a de nos jours, et où il était possible de distinguer, dans le cadre d'une conception classique, la norme juridique impartiale et intemporelle, de la mesure contingente de politique économique, elle ne saurait, à l'heure actuelle, correspondre à une réalité de plus en plus complexe. C'est une grave erreur que de vouloir maintenir dans un monde dirigiste et planificateur une cloison entre le juridique et l'économique, et ceci à un double titre : d'une part, il n'est pas possible, au risque d'avoir de la réalité une vision déformée, de considérer les phénomènes économiques sans étudier les structures et les règles juridiques (156) ; d'autre part, laisser aux économistes seuls, le soin de promouvoir une politique économique, c'est risquer de voir un jour cette politique aboutir à des fins contraires à l'ordre juridique en vigueur (157). Les rapports de l'économie et du droit sont tellement étroits, qu'il faut les étudier en symbiose au lieu de les dissocier (158). D'ailleurs, l'intervention de l'Etat prend toujours la forme du pouvoir, et celui-ci s'exprime par le canal du droit. La distinction de la politique et du droit se situe au niveau des fins poursuivies et du choix des moyens. Quand le gouvernement détermine quel doit être le nombre d'exploitations agricoles que la France comptera dans dix ans, quand il choisit le moyen de reclasser les agriculteurs en surnombre, il exprime des buts et des options de politique économique; mais la mise en œuvre de cette politique sera constituée par des décisions de caractère juridique. L'intervention de l'Etat apparaît donc essentiellement sous la forme du droit; et c'est ce droit qu'il est important de connaître, parce qu'à travers lui, on peut juger une politique, en comparant les moyens utilisés aux buts recherchés.

La distinction étant faite entre la politique économique et l'intervention proprement dite, qui s'analyse en un corps de règles juridi-

(156) B. CHENOT, Organisation économique de l'Etat, Dalloz, 1965, pp. 7-10 et suivantes. J. MEYNAUD, L'élaboration de la politique économique, I.E.P. d'Aix-en-Provence, La Pensée universitaire, 1959. R. SAVATIER, Métamorphoses..., 2e série, p. 92.

(157) R. SAVATIER, L'ordre public économique, Dalloz Hebdomadaire, chapitre VI, IIIe partie, Les égarements possibles de l'ordre économique.

(158) R. SAVATIER, Métamorphoses..., 2e série, p. 117. A. MARCHAL, Introduction à l'étude du droit, tome I, p. 199. Les rapports du droit et de l'économie politique.

ques, il reste à savoir quels sont les caractères généraux de cet ensemble législatif et réglementaire.

Les caractères d'un droit dépendent de son domaine d'application et de la technique qui lui est propre. Le droit du travail par exemple se définit par rapport à son domaine particulier qui est la réglementation des relations du travail subordonné. On pourrait multiplier les exemples en citant de la même façon le droit commercial, le droit aérien, ou bien encore le droit du pétrole. En ce qui concerne la technique juridique, celle-ci permet de différencier droit de relation et droit de subordination. C'est ainsi que le droit privé est considéré comme un droit faisant une large place à l'autonomie de la volonté, alors que le droit public se présente sous un aspect impératif (159).

Pour savoir de quel droit l'intervention de l'Etat en matière agricole est constitutive, il faut essayer d'en préciser successivement le domaine et la technique.

Alors que les autres droits sont centrés autour d'une activité relativement homogène et dont on peut fixer les limites, il n'en est pas de même pour les règles concernant l'agriculture. Il n'existe pas en effet de droit de l'activité agricole. M. R. Savatier a montré toute l'importance et tout l'intérêt qu'il y aurait en France à construire cet ensemble de règles et de doctrine, dont certains éléments épars existent déjà, et qui constituerait un véritable droit agraire comme il en existe en Allemagne et en Italie (160). Mais à notre connaissance, ces idées honorables en sont restées au stade du vœu pieux, et s'il en est ainsi, c'est que ce droit est plus difficile à élaborer que les autres, en raison du caractère même de l'activité agricole.

Nous avons vu qu'il n'était pas possible de définir de façon précise ce que l'on entendait par secteur agricole (161). Comment, dans ces conditions, vouloir créer un droit dont la spécificité dépend du domaine d'application, alors que ce domaine est mal défini ? L'activité agricole n'est pas homogène : elle ne se résume pas à un acte de production, mais elle inclut, pour certains produits, leur transformation, voire même leur commercialisation. Si le producteur de blé, lui, se contente d'une activité primaire, le vigneron par contre vend un produit déjà transformé; et les coopératives laitières commercialisent la production de leurs membres. Qu'est-ce qui constitue

(159) L. Julliot de la Morandière, Droit civil, Dalloz, tome I, 2e édition, p. 22. Mais cette distinction est rejetée par d'autres auteurs. Cf. G. Marty et P. Raynaud, Traité de Droit civil, tome I, p. 63.

(160) R. Savatier, Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui, 3e série, chapitre XIX, De l'importance vitale et ignorée du droit agraire.

(161) Cf. *supra*, p. 38.

l'activité spécifique ? L'acte de production seul ? Il est indissociable des phases ultérieures, vouloir l'isoler serait un non-sens. Mais en intégrant, selon ses productions, des activités différentes, l'entreprise agricole disparaît en tant que forme d'activité spécifique.

Le droit agraire se présente donc comme très difficile à élaborer. Par ailleurs, une conception restrictive de ce droit, aurait l'inconvénient de ne pas rendre compte des règles qui intéressent directement l'agriculture. C'est pour cette raison sans doute, que l'on s'en est tenu jusqu'ici à l'éventail plus large du droit rural qui est, en fait, un droit de regroupement. Aux termes du décret du 16 avril 1955, le droit rural englobe des matières aussi diverses que la police des eaux, la réglementation de la pêche et de la chasse, le fonctionnement du crédit agricole et des chambres d'agriculture, au même titre que le régime de la propriété et le statut des baux ruraux. C'est donc un droit dont le domaine est extrêmement large, puisqu'il s'étend au monde rural dans son ensemble et pas seulement à l'activité agricole. Le régime des prestations familiales agricoles ne s'applique pas uniquement aux agriculteurs, mais aussi aux artisans ruraux (162). Le crédit agricole n'est pas exclusivement réservé aux entreprises de production, mais également à l'aménagement rural (163). Des prêts peuvent être consentis à des non-agriculteurs, pour rénover des immeubles ruraux, par la caisse nationale de crédit agricole (164). Autant d'exemples qui montrent que le droit rural est plus un droit d'essence géographique, un droit de la campagne en quelque sorte, que celui d'une activité déterminée. Par ailleurs, on peut lui faire le même reproche qu'au droit agraire, c'est de ne pas rendre compte des règles appliquées à la transformation et à la commercialisation des produits d'origine agricole. Bien entendu, on peut objecter que ce n'est plus là le domaine du droit rural, mais en fonction de quel critère peut-on le dire, et à partir de quel stade change-t-on de domaine ? La profonde unité du monde économique exclut ce genre de différenciation, et le législateur ne tient pas compte des impératifs du classement en catégories, pour prendre les mesures qui s'imposent. L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole, ne peut donc se réduire au cadre trop étroit des catégories juridiques actuelles,

(162) Article 1060 du Code rural.

(163) Article 615 du Code rural : « Les caisses de crédit agricole mutuel ont exclusivement pour objet de faciliter et de garantir les opérations concernant la production agricole et l'équipement agricole et *rural* effectuées par leurs sociétaires. » Il faut noter que parmi les sociétaires figurent les communes, syndicats de communes et départements, collectivités publiques à vocation générale, ce qui tend à prouver que le crédit agricole, malgré les termes restrictifs de l'article 615, participe à des opérations de caractère très général.

(164) Article 736 du Code rural.

et cette absence de correspondance entre les compartiments du droit et la réalité qui continuellement les déborde, se retrouve au niveau des distinctions de technique juridique proprement dite.

Par technique juridique, il faut entendre la façon dont l'Etat intervient. C'est-à-dire que lorsque l'Etat réglemente les conditions d'exercice d'une activité donnée, il peut le faire soit en laissant à l'initiative privée une marge étendue de liberté, soit au contraire en limitant à l'extrême cette liberté, ou bien même en obligeant les particuliers à agir dans un sens déterminé. Dans la première hypothèse, on dira que l'on reste dans un cadre libéral dominé par le principe de l'autonomie de la volonté, tel qu'il est défini par l'article 1134 du Code civil; dans la seconde hypothèse il sera question de dirigisme, d'interventionnisme. La puissance publique, considérée comme neutre dans le premier cas, devient alors l'élément actif qui domine les rapports juridiques et leur imprime sa propre coloration; c'est ce que l'on a appelé la publicisation du droit (165).

Il ne fait pas de doute que l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole se présente indifféremment à la fois sous des formes libérales et autoritaires ou dirigistes. Il est assez remarquable à ce sujet de souligner le paradoxe qu'il y a, à parler du statut des baux ruraux (166). Un contrat de forme statutaire, voilà qui ne correspond pas aux distinctions traditionnelles du droit privé et du droit public (167). Le contenu même de ce contrat étant soumis à des décisions annuelles de la puissance publique, alors que le bail rural ne met en rapport que des particuliers entre eux, on peut se demander à juste titre, si le principe posé par l'article 1134 du Code civil a encore

(165) Nous ne reviendrons pas sur la controverse de la publicisation du droit. Tout a été dit sur ce sujet et la littérature qui en traite est abondante.

Cf. notamment : 1° R. Savatier, Du droit privé au droit public, 1945. Droit privé et droit public, chr. au Dalloz de 1946.

2° M. Rivero, Droit public et droit privé, D.H., 1947, chr.

3° G. Ripert, Le déclin du Droit, L.G.D.J., 1949.

(166) Le Code civil contient dans son titre huit, relatif au contrat de louage, l'ordonnance du 17 octobre 1945 portant statut juridique du fermage. Le Code rural traite des baux ruraux dans son livre sixième, dont le titre premier est intitulé : Statut du fermage et du métayage. Il est bien spécifié, au chapitre premier, qu'il s'agit de dispositions d'application générale, qui par leur nature sont en dehors des clauses figurant dans les baux. Mais elles sont si nombreuses et pénètrent si profondément dans l'intimité du contrat, que les clauses de ce dernier ne peuvent avoir qu'un caractère résiduel.

(167) D'autres secteurs de la vie sociale connaissent des réglementations de ce type : c'est le cas par exemple des baux à loyer soumis à la loi du 1er septembre 1948. Le fait même que cette législation soit abandonnée pour les locations récentes, prouve que l'on passe très facilement d'une technique autoritaire à une technique libérale et réciproquement, suivant les impératifs sociaux du moment. On peut alors se demander si la technique juridique peut caractériser un droit.

un sens en l'espèce (168). Des exemples de ce genre pourraient être multipliés. Prenons le cas des S.A.F.E.R. Ces sociétés sont, aux termes de la loi du 5 août 1960 et du décret du 14 juin 1961, des sociétés privées exerçant leur activité dans les conditions du droit privé; seulement il leur faut :

— être agréées par le ministre de l'Agriculture qui définit leur périmètre d'action (169) ;

— avoir dans leur conseil d'administration une majorité de représentants des collectivités publiques et des organisations professionnelles;

— avoir un président dont l'élection doit être approuvée par l'autorité ministérielle (170).

Lorsqu'on aura ajouté que ces sociétés sont soumises à la tutelle du ministre des Finances et du ministre de l'Agriculture, représentés par des commissaires du gouvernement qui peuvent de leur propre initiative augmenter le champ de leur compétence (171) ; lorsqu'on aura enfin dit que leurs ressources sont constituées pour l'essentiel par des subventions de l'Etat (172), on pourra se demander s'il existe vraiment, en matière agricole, une différence de technique juridique entre le droit privé et le droit public, et si cette différence a un sens.

Au terme de cette analyse, il faut donc admettre que les règles intéressant l'agriculture ne se laissent pas réduire à l'une ou l'autre des catégories juridiques existantes. Englobant de nombreux domaines, empruntant à des techniques juridiques différentes, ce que l'on a parfois qualifié d'irréductible droit agricole (173), s'évanouit et disparaît au fur et à mesure que l'on essaie de le cerner. En fait, ce phénomène s'explique par les transformations considérables qu'a subi la société, dont les structures juridiques ne s'adaptent qu'avec un certain retard, et après de multiples controverses.

La nécessité du renouvellement des cadres juridiques a été soulignée depuis quelques années déjà, par des auteurs spécialistes de disciplines différentes. Leurs recherches ont abouti à la définition d'un droit nouveau à caractère économique (174). C'est, selon M. Vas-

(168) Articles 812 et 812.1 du Code rural qui prévoient que le prix du fermage sera déterminé à partir de certaines denrées de la production locale dont le prix est lui-même fixé par l'autorité publique.

(169) Article 15 de la loi du 5 août 1960.

(170) Décret n° 61.610 du 14 juin 1961.

(171) Décret du 14 juin 1961, article 9.

(172) Décret du 14 juin 1961, article 16.

(173) COSNARD, L'irréductible droit agricole, Paris, 1949.

(174) Cf. 1° L'étude du Doyen RIPERT, L'ordre public économique dans les Etudes en l'honneur du Doyen Gény, 1934.

seur un droit de regroupement et de synthèse, qui permet aux juristes d'envisager les nécessités de l'économie dans toute leur ampleur et de rendre compte des règles juridiques qu'elles ont pu susciter, quelles que soient les disciplines qui, sous des aspects divers, régissent l'activité économique (175).

« Ce droit nouveau est une branche du droit public, parce qu'il marque l'intervention du pouvoir, mais il ne faut pas se dissimuler que la croissance extraordinaire de cette branche économique a quelque peu dénaturé le droit administratif classique, qui s'était développé à partir des principes de 1789. Les nouvelles institutions et les nouvelles règles comportent en effet une juxtaposition et même un mélange des procédés de droit public et des règles de droit commun tels, que les notions les plus classiques du droit administratif ont dû être révisées et ont fini par se dissoudre (la notion de service public par exemple). On peut donc penser que le développement de ces disciplines nouvelles n'a pas seulement ouvert une rubrique dans l'histoire du droit public français, mais qu'il a caractérisé une époque de transition, qu'il annonce une transformation profonde des structures juridiques et qu'il invite dès maintenant les juristes à réviser dans une perspective nouvelle leur conception même du droit. » C'est en ces termes que M. B. Chenot situe le droit économique et justifie son existence et sa nécessité. Ses avantages sont évidents. Il permet en effet de saisir dans leur totalité certains processus économiques dont les aspects sont indissociables les uns des autres. Par exemple, il rend compte à la fois de la législation foncière et de la commercialisation des produits agricoles. On dépasse ainsi le cadre du droit commercial, du droit civil et même du droit rural, pour avoir une vue plus large des choses, à un niveau supérieur, qui est celui de la politique économique générale. Il supprime en outre les difficultés qui sont nées en France de la distinction du droit admi-

2° Celier, Droit public et vie économique, Centre d'Information économique, Paris, 1948.

3° Brèthe de la Gressaye dans : Etudes en l'honneur de G. Ripert, 1950, déclarait : « Il serait urgent, en présence d'une législation touffue, désordonnée, empirique, incertaine même dans son vocabulaire, d'essayer de dégager les lignes générales de ce *droit public économique*, de ce droit du travail, de ce droit corporatif, qui sont en voie de formation rapide. »

4° M.-E. Bertrand, De l'ordre économique à l'ordre collectif, Etudes Ripert, précité.

5° J. Hamel, Vers un droit économique, Economie contemporaine, novembre, décembre 1951.

(175) M. Vasseur, Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales, L.G.D.J., 1959, p. 517.

nistratif et du droit privé (176). Depuis quelque temps déjà, on ne savait plus où classer certaines règles qui semblaient appartenir à plusieurs domaines à la fois : c'est ainsi que tout ce qui concerne la réorganisation foncière peut se rattacher au droit civil, au droit rural, et même au droit administratif, puisque aussi bien M. de Laubadère consacre un chapitre de son Traité de droit administratif à cette matière (177). Il en est de même, pour les règles relatives aux accords interprofessionnels portant sur la production et la commercialisation des produits agricoles (178). Les domaines mixtes qui relèvent de plusieurs disciplines sont devenus les plus nombreux, et il faut y voir sans doute les causes des difficultés actuelles de notre droit. Le cadre nouveau du droit économique est donc particulièrement séduisant pour l'esprit, dans la mesure où il permet justement de mieux appréhender la réalité sous ses multiples aspects.

Cependant, si on approfondit la question, on s'aperçoit que l'existence de ce droit pose, à son tour, des problèmes de délimitation qui sont extrêmement difficiles à résoudre.

Si l'on considère, en effet, que toutes les règles qui ont une incidence sur l'économie, constituent du droit économique, on aboutit à classer dans cette catégorie l'ordre juridique tout entier. Ce qui revient, en définitive, à supprimer le problème de la qualification du droit, puisqu'il n'en subsiste plus qu'une seule branche hypertrophiée.

Cette solution ne paraissant pas satisfaisante, certains auteurs ont proposé de faire une distinction entre les règles à objet économique et les règles à but économique, ces dernières seules, pouvant être considérées comme constitutives de ce droit particulier (179). Mais il paraît presque impossible en matière économique, de dissocier l'objet du but d'une législation. D'un point de vue pratique, une telle distinction aboutirait, par exemple, à considérer la loi d'orientation agricole, comme une loi à but économique, et certains de ses titres, comme ayant seulement un objet économique. Il n'y avait donc pas adéquation de la partie au tout, ce qui constituerait une absurdité. Si par ailleurs, renonçant à délimiter le domaine du droit économique, ce qui paraît d'autant plus logique que c'est un droit de synthèse, on essaie d'en définir la technique, on retombe dans la notion

(176) M. F.-C. JEANTET parle de l'interpénétration du droit public et du droit privé réalisée par le droit économique. Dans Etudes de droit commercial offertes à J. Hamel, Dalloz, 1961.

(177) De LAUBADÈRE, Traité de droit administratif, L.G.D.J., 1963, tome II, p. 439.

(178) Loi n° 64.678 du 6 juillet 1964 tendant à définir les principes et les modalités du régime contractuel en agriculture.

(179) J.-L. MARTRES, Les caractères généraux de la police économique. Thèse Bordeaux, 1964, chapitre II, § 3.

traditionnelle de police. En effet, quels que soient les auteurs auxquels on se réfère, la définition du droit économique se résume à : « l'ensemble des règles obligatoires dans les rapports contractuels, relatives à l'organisation économique, aux rapports sociaux et à l'économie interne du contrat » (180), ou plus précisément aux « contraintes imposées à la liberté contractuelle par la doctrine économique au pouvoir » (181). Or, la notion de police paraît insuffisante pour rendre compte de l'intervention économique de l'Etat, puisque celui-ci fait appel, dans la mesure du possible, à des techniques contractuelles (182), comme tendent à le prouver les efforts de réalisation d'une économie concertée. Au surplus, on considère généralement qu'une des caractéristique du droit économique, est d'avoir précisément recours à des techniques contractuelles. Dans ce cas, la définition précédemment donnée, ne recouvre pas le contenu du droit qu'elle est censée définir. Non pas que celle-ci soit erronée, mais elle est incomplète, parce que le droit économique n'a pas en définitive de technique spécifique (183).

Ainsi, ne possédant ni domaine propre, ni technique spécifique, le droit économique est beaucoup plus un mythe qu'une réalité, et il ne peut de ce fait, servir à qualifier l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole.

D'ailleurs, est-il bien utile de donner une étiquette spéciale à chaque forme d'intervention de l'Etat, ou à chacun de ses domaines ? Il serait hors de notre propos de rouvrir la discussion sur les faiseurs de système (184), mais l'action consistant à ajouter des épithètes au Droit, paraît bien être une œuvre vaine. Le juriste qui se laisse entraîner à cette sorte d'exercice, réalise un travail peut-être passionnant, mais pas plus utile que celui d'un collectionneur de papillons. S'il est naturel, ayant à étudier un domaine particulier de l'action gouvernementale, que l'on se demande à quelle discipline cette action

(180) G. Farjat, L'ordre public économique, L.G.D.J., 1962, p. 38.

(181) R. Savatier, D.H., 1965, chronique VI.

(182) Farjat, ouvrage cité, p. 526.

(183) Celles-ci sont d'ailleurs définies de manière négative. Cf. R. Savatier, L'ordre public économique, D.H., 24 février 1965, chr. VI :

« L'ordre public économique apporte aux vieux cadres du droit un rajeunissement légitime, mais qui leur reste en partie extérieur. Les juristes doivent le connaître, constater son réalisme, et méditer les rapports qu'ils ont à établir avec lui. Ils ne sauraient songer à lui dénier une place ni refuser d'en articuler le domaine à leur domaine traditionnel. Il ne s'agit pas d'abandonner leur propre technique, mais de comprendre qu'en dehors d'elle et dans son domaine, l'ordre public économique peut développer ses techniques propres qui ne seront ni de droit classique ni d'économie proprement dite, mais de droit économique. »

(184) M. B. Chenot, La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat, E.D.C.E., n° 4, p. 77, et la réponse de M. J. Rivero, Apologie pour les faiseurs de système, D. 1951, chr. 99.

se rattache, il faut admettre aussi, devant l'échec de la recherche, que les normes juridiques ne se classent pas aussi facilement que le voudrait l'imagination des juristes. Mieux vaut donc ne pas essayer de construire de nouvelles catégories juridiques, qui ne résistent pas aux flots changeants des réalités, et étudier le droit en dehors de tout système, c'est-à-dire ne considérer que sa profonde unité par-delà les vêtements variés dont on veut le revêtir. Le problème de la qualification juridique de l'intervention n'est pas le problème essentiel. Il est plus important de savoir comment s'élabore et s'applique le droit, car celui-ci n'est qu'une technique ou plus précisément qu'un ensemble de techniques, et la véritable question est de déterminer si ces techniques sont adaptées aux fins poursuivies (185). En l'occurrence, partant de la double constatation, selon laquelle l'Etat français intervient dans l'ensemble du secteur agricole, et ne parvient pas à rendre les agriculteurs plus satisfaits de leur sort, il paraît intéressant de savoir comment, à partir de quelles motivations, l'Etat prend ses décisions, et de connaître aussi la façon dont celles-ci sont appliquées. L'Etat se trouve, de nos jours, au centre de toute la vie économique et sociale du pays. C'est donc par rapport à lui et à son action, que doit s'orienter l'étude des problèmes économiques et sociaux. Mais l'Etat n'est pas pour autant le siège d'une volonté unique et supérieure. C'est du jeu des forces qui s'exercent en son sein, et après un lent travail de gestation, que naît le droit positif (186). Que ce soit dans le secteur agricole, comme dans n'importe quel autre secteur, toute étude de l'intervention étatique doit donc débuter par la mise à jour des mécanismes générateurs du droit. La façon dont les décisions sont prises rejaillit en effet sur leur sens, leur puissance, et leur cohérence.

De même, la réussite ou l'échec de certaines réglementations, dépend des conditions concrètes dans lesquelles elles sont appliquées. C'est au moment où la décision de l'Etat s'épuise en un acte purement matériel d'administration, que l'on peut vraiment juger de l'adéquation de la mesure prise, au problème à résoudre.

(185) R.-E. CHARLIER, Les fins du droit public moderne, R.D.P., 1947, p. 127. « Le droit n'est qu'une technique. Mais une technique n'a de sens qu'en fonction des buts qu'elle sert à atteindre : les moyens doivent être adaptés aux fins. Le désordre de notre droit ne vient pas tant de la multiplicité et de la diversité des opinions et des mouvements, qui sont complémentaires, que de l'inadéquation des moyens aux fins, et aux circonstances au travers desquelles ces fins doivent être poursuivies. »

(186) Il existe au sein de l'Etat des forces créatrices du droit. Cf. G. RIPERT, Les Forces créatrices du Droit, 1955 ; et L. DUGUIT prétendait que : « La volonté étatique n'est en fait et en réalité que la volonté des détenteurs du pouvoir politique, la volonté des gouvernants. Dans ce qu'on appelle la volonté de l'Etat, on ne constate qu'une chose, les manifestations de volonté d'un ou de plusieurs individus », L'Etat, tome I, p. 259.

Pour rendre compte de manière totale de l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole, il faut ainsi tenter de faire la synthèse de données éparses et de disciplines différentes, et envisager aussi bien l'en-deçà que l'au-delà du droit. C'est à ce prix seulement que, par-delà les classifications immuables et les distinctions systématiques, il nous paraît possible de décrire la réalité dans toute sa richesse et sa vie. Dans cette perspective, nous allons essayer de suivre l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole, depuis le moment et à travers les organes où elle s'élabore, jusqu'au moment et au sein des domaines où elle se réalise.

PREMIÈRE PARTIE : *De l'information à la prise de décision.*

DEUXIÈME PARTIE : *De la prise de décision à l'application.*

PREMIERE PARTIE

DE L'INFORMATION A LA PRISE DE DÉCISION

Il est naturel que l'Etat moderne, omniprésent, soit en mesure de connaître parfaitement les richesses et les besoins de la société qu'il incarne. Il va donc chercher à s'informer, mais dans le cadre d'un Etat démocratique, le pouvoir n'est pas extérieur à la société; il en est l'émanation, et cet Etat va subir les influences des forces qui jouent au sein de celle-ci. Il y a donc deux sortes d'informations, l'information que l'on recherche et celle que l'on subit.

C'est à partir de ces impulsions diverses que va se former la décision, compte tenu d'impératifs nationaux, d'engagements internationaux et des vues propres du gouvernement, dont la liberté de décision dépendra de l'habileté à manœuvrer au milieu des courants contraires. Cette marge d'autonomie laissée au gouvernement, pour imposer une décision qui ne soit dictée ni par la froide logique des résultats statistiques ni par la puissance des groupes de pression, explique que certaines de ces décisions n'aient aucun lien avec ce que laissaient augurer les analyses des services administratifs et la poussée des milieux professionnels. Nous analyserons donc indépendamment, l'information et la prise de décision (1).

(1) H.-L. Baratin, Revue administrative, 1961, p. 679. « Dans la régulation de l'économie, les problèmes essentiels sont moins des problèmes de propriété, de possession, de détention ou d'appartenance, qui n'ont pas de signification en ce qui concerne les grands moyens de production, que des problèmes de contrôle à la fois

au sens français et anglais du mot. C'est dire qu'il s'agit de problemes d'ınformation et de communication. Il convient de rechercher comment sont définies les stratégies, d'où émergent les décisions, et quelles sont leurs conséquences effectives sur la production et la répartition des richesses. C'est donc à juste titre que Bloch-Lainé fait observer que nos descendants comprendront mal les controverses sur les mérites respectifs de l'entreprise privée et de l'entreprise publique. Une telle opposition reste à la surface des phénomènes puisqu'elle ne porte pas sur les questions clés : celles qui concernent la décision et l'action économique. »

TITRE PREMIER

L'INFORMATION

Lorsqu'on parle d'information, une question de terminologie est à mettre au point. Pour certains auteurs en effet, l'information doit être soigneusement distinguée de la documentation (1). Selon eux, l'information est un mouvement descendant de connaissances générales; elle irradie vers le grand public des renseignements que l'on veut lui faire connaître par le canal de moyens tels que la presse, la radio-télévision, le cinéma. La documentation au contraire, consiste à faire converger vers une unité administrative, les connaissances les plus diverses concernant un problème particulier. Dans cette hypothèse, nous devrions pour notre part, retenir le terme de documentation et non pas celui d'information. Diverses raisons cependant nous poussent à conserver ce dernier. La première de ces raisons, est que la plupart des auteurs emploient le terme d'information à propos des services de documentation de l'Etat. C'est ainsi que le ministre des Finances, M. Giscard d'Estaing, déclarait notamment, lors de l'installation de la Commission des comptes agricoles de la Nation : « Si utiles que soient les comptes établis jusqu'à ce jour en matière agricole, ils souffrent de ne pouvoir se fonder, surtout au stade de la commercialisation et du revenu, sur une *information* statistique suffisamment sûre et complète » (2). Le non-moins officiel rapport sur les obstacles au développement économique de MM. Rueff et Armand, est encore plus probant, puisqu'il mélange sous le même vocable,

(1) R. Salmon, L'information économique, clé de la prospérité, Hachette, 1964, Collection Entreprise.

(2) Rapporté par le Journal « Le Monde » du 18 mars 1964.

documentation et information en déclarant : « qu'une société qui recherche le progrès économique et social doit recevoir des citoyens et des entreprises, des *informations* précises et sincères indispensables à l'élaboration d'une politique rationnelle; ajoutant qu'en d'autres termes "si l'Etat doit *informer* les citoyens, ceux-ci doivent aussi *informer* l'Etat" (3). Nous pourrions multiplier les exemples, mais ceux-ci prouvent suffisamment que la distinction proposée par M. R. Salmon n'est pas admise ou suivie de façon courante » (4).

Le deuxième argument que nous pouvons avancer en faveur de l'information est sans doute, dans notre perspective, le plus convaincant. En effet, par information, nous entendons non seulement le renseignement qui a été recherché par les services de l'Etat, mais aussi celui qui lui est proposé, parfois de façon pressante, sous forme de propagande. Il n'est plus possible alors de parler de documentation. Le terme d'information, plus large bien que moins précis, convient mieux au cadre de notre exposé. Nous verrons donc successivement comment l'Etat s'informe et comment il est informé.

(3) Rapport RUEFF-ARMAND, Problèmes économiques du 11 octobre 1960, n° 667.

(4) Pour M. L. COUFFIGNAL, La cybernétique, P.U.F., 1966, l'information a aussi le sens de renseignement, d'élément de connaissance du milieu extérieur.

CHAPITRE PREMIER

Comment l'Etat s'informe.

L'information est une des clés du monde moderne. Que ce soit en matière politique, économique ou militaire, le renseignement précis et rapide tient une place de plus en plus grande dans les préoccupations des hommes d'État, et la puissance d'un pays se juge au nombre de ses ordinateurs, qui sont justement des appareils destinés à traiter l'information. La vie économique s'observe et se prévoit à travers un réseau serré d'équations complexes. Il semble que toute l'activité humaine prend, au niveau des actions globales, une rigueur mathématique (1). Traitant du V[e] Plan français, M. L. Vallon, rapporteur de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, montre que le Plan exige la mise en place d'une véritable cybernétique économique, dont il constitue l'amorce (2). Or, au milieu de l'effort général accompli en France sur le plan de l'information économique, il apparaît que l'agriculture est très défavorisée (3). Un rapport sur la situation de l'alimentation et de l'agriculture portant sur les années 1958, 1959, 1960, constatait qu'il n'existait alors

(1) Voir à ce sujet la critique faite à cette conception par E. Giscard d'Estaing dans « Finances, terre inconnue », Fayard, 1958.

(2) Journal « Le Monde » du 19 novembre 1964.

(3) Jean Meynaud, La Révolte paysanne :

P. 19 : « L'insuffisance des statistiques agricoles qui se manifeste dans le chiffrage de la population active comme la détermination des recettes... »

P. 86 : « La plus grande difficulté de l'exposé réside dans les imperfections du matériel statistique. Les différents aspects de cette insuffisance : imprécision des sources, absence de données, impossibilité de « raccorder » les séries, et par là de procéder à des comparaisons dans le temps, sont trop bien connues pour exiger une explication détaillée. »

Ces carences sont, à notre sens, la raison essentielle de l'échec de la politique agricole.

aucun organisme chargé de centraliser tous les renseignements concernant l'économie rurale du pays (4). Ce n'est qu'en 1961, que l'on a installé au ministère de l'Agriculture, un service statistique digne de ce nom, dont les services locaux pourraient, avec les comptes agricoles de la nation (5), constituer selon M. Drouin, le point de départ d'une meilleure connaissance de la production et des revenus (6). Si les services de documentation et d'information agricoles n'ont été mis en place que tardivement, c'est qu'une telle organisation se heurtait à de réelles difficultés, en même temps qu'à certains préjugés qui aboutissaient à ériger en principe, l'impossibilité de déterminer de façon exacte les besoins et les richesses de notre agriculture (7).

Parmi les facteurs qui s'opposent le plus à une estimation exacte de la production et des revenus, il en est un particulièrement important, c'est l'élément naturel. D'une année à l'autre, la production agricole peut varier dans des proportions considérables, à la suite d'une sécheresse excessive ou de pluies malencontreuses. Il est bien évident qu'un tel élément est fondamental, et échappe jusqu'à maintenant, à toute intervention humaine. D'autre part, il sera toujours difficile, sinon impossible, de chiffrer de façon satisfaisante ce que le paysan consomme (8). La part de revenu retirée de l'autoconsommation agricole, donnera toujours lieu à des controverses. Enfin, le coût des facteurs de production sera essentiellement variable suivant la région considérée, le produit cultivé et l'organisation de l'entreprise agricole (9). Toutes ces difficultés sont connues et ont été soulignées à maintes reprises. Cependant l'Etat de son côté, n'a pas fait l'effort nécessaire pour avoir une connaissance suffisamment précise et chiffrée de ces éléments, alors qu'une telle connaissance constitue la clé de voûte de toute politique agricole, puisqu'elle éviterait l'affrontement périodique des représentants de l'Etat et des professionnels sur des questions d'évaluation statistique.

Le ministère de l'Agriculture s'est contenté, pendant longtemps, des rapports que lui fournissaient ses services locaux, corroborés avec les avis demandés à la profession. Mais la nécessité de mettre sur pied des moyens plus efficaces est apparue avec une telle urgence,

(4) Rapport sur la situation de l'alimentation et de l'agriculture, 1963, Doc. française - O.C.D.E.

(5) Décret n° 64.112 du 6 février 1964 au *J.O.* du 7 février.

(6) Journal « Le Monde » du 8 juin 1964.

(7) Sur la façon d'établir les statistiques agricoles, voir le rapport de M. J. Milhau au *J.O.* Conseil économique du 28 décembre 1966.

(8) A. de Cambiaire, L'autoconsommation agricole en France, C.F.N.S.P., n° 37.

(9) J. Milhau et R. Montagne, Economie rurale, P.U.F., 1964, et l'abondante bibliographie qu'ils donnent.

L. Malassis, Economie des exploitations agricoles, A. Colin, Paris, 1958.

que l'on a vu éclore durant ces dernières années, un nombre assez considérable d'organes nouveaux, venant s'ajouter au circuit traditionnel qui renseigne l'Etat.

Section I

L'INFORMATION TRADITIONNELLE

Par information traditionnelle, il faut entendre celle que l'Etat obtient d'organes officiels, depuis longtemps en place, et dont l'une des fonctions est précisément de renseigner le gouvernement sur la situation de l'agriculture. Ces organes se subdivisent en deux catégories. C'est tout d'abord l'ensemble constitué par les services extérieurs du ministère de l'Agriculture, dont les rapports et renseignements sont exploités au niveau de l'administration centrale, par une direction ou un simple bureau, suivant les aléas de la politique ministérielle. C'est ensuite, bien que de création plus tardive, le circuit d'information constitué par les chambres d'agriculture et leur synthèse nationale : l'Assemblée permanente des Présidents de chambres d'agriculture (10).

Circuit administratif d'un côté, consultation professionnelle de l'autre, il semblerait que l'Etat possède par le canal de ces deux appareils des renseignements suffisants. Pourtant, la multiplication des conseils consultatifs auprès du ministère de l'Agriculture, ou l'appel à des organismes spécialisés, prouve que ces sources d'information connaissent de nombreuses carences. Celles-ci sont dues, pour une bonne part, au fait que les services extérieurs du ministère de l'Agriculture, comme les chambres d'agriculture, sont des organes à vocations multiples, en ce sens que le renseignement ou la consultation ne constitue pas l'essentiel de leur activité. En effet, les services agricoles et les chambres d'agriculture, n'ont pas que des fonctions d'information, mais doivent remplir de surcroît des tâches d'enseignement, de vulgarisation, de promotion d'activités nouvelles, de contrôle enfin. Qu'elle soit gouvernementale ou professionnelle, l'organisation en place au niveau local, en contact direct avec les agriculteurs, ne distingue pas l'action de l'information. Bien au contraire, il semble qu'à ce stade les deux doivent être confondues et rester indissociables, au profit d'une bonne connaissance des réalités agri-

(10) Décret-loi du 30 octobre 1935. « Le gouvernement a estimé le moment venu de parfaire l'organisation professionnelle par l'institution d'un organe central à caractère *consultatif*, représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture. »

coles et d'une meilleure administration. Il est incontestable que c'est dans la confrontation des idées et des faits, que l'on atteint une véritable maîtrise dans la connaissance d'une question.

Peut-on alors légitimement dissocier, pour les étudier, des fonctions qui paraissent indissociables sur le plan pratique ? L'évolution même de la société vers une complexité de plus en plus grande, oblige à distinguer toujours davantage les fonctions d'information et de documentation, des fonctions d'application. Analyser séparément les deux, ne constitue donc pas une erreur, même si certains administrateurs ne font pas toujours la différence. C'est sans doute pour ne pas l'avoir faite assez tôt, que l'information a été traitée en parente pauvre de l'action administrative, jusqu'au jour où l'on s'est rendu compte, mais un peu tard, que sans elle, aucune politique n'était concevable.

Voyons donc successivement quel est le rôle joué, pour renseigner l'Etat, par les services administratifs et par les organes professionnels.

A. — Le circuit administratif normal.

Etudier un circuit d'information, c'est essayer de répondre à trois questions simples à formuler, mais auxquelles il n'est pas toujours aisé de donner une réponse précise. La première de ces questions est de savoir qui, à la base, est chargé de la collecte des renseignements. La seconde est de déterminer quel est le contenu des renseignements fournis. La troisième enfin, consiste à se demander comment est utilisée la masse de documentation qui converge vers les organes centraux du ministère.

1° Les organes.

La réponse à la première de ces questions est particulièrement difficile à fournir, compte tenu du nombre des services qui participent, sous des formes diverses, à l'information du ministère. Sept services dépendant de l'agriculture, coexistaient jusqu'à une date récente dans le cadre départemental. C'étaient successivement : la direction des services agricoles, le service du génie rural, la direction départementale des eaux et forêts, la direction des services vétérinaires, l'inspection des lois sociales en agriculture, la protection des végétaux et la répression des fraudes. Cette liste n'était d'ailleurs pas limitative, et l'on pouvait trouver des services départementaux ou régionaux, répondant à une vocation particulière des terroirs. Il faut mentionner aussi les établissements d'enseignement agricole, qui étaient autonomes et avaient un chef de service distinct. Selon

M. Cépède, certains départements auraient compté jusqu'à quatorze et quinze services différents (11). Or, tous ces services fournissent à l'administration centrale des renseignements périodiques, généralement mensuels, sur la situation de leurs domaines respectifs. Si l'on veut bien faire le compte, sur la base de sept services par département envoyant un rapport mensuel, on aboutit pour la France, en une année, au chiffre de 6.480 rapports. Avec une moyenne de dix pages par rapport, ce qui est certainement inférieur à la réalité, c'est près de 65.000 pages dactylographiées qui parviennent au ministère de l'Agriculture pour l'informer de la situation agricole. A défaut du sort des agriculteurs, une telle abondance de feuillets améliore certainement celui des papetiers. Encore faut-il noter que ces travaux sont déjà le fruit d'une synthèse opérée au niveau départemental, à partir des renseignements obtenus par les ingénieurs et conseillers agricoles, spécialisés dans certains domaines, ou ayant une mission générale dans le cadre d'une petite région naturelle (12).

Mais tous les renseignements ne suivent pas cette filière, depuis la base jusqu'au sommet de la hiérarchie administrative. Certains sont obtenus auprès des services locaux d'autres ministères. L'administration des contributions directes communique ainsi à la direction des services agricoles, un certain nombre de données concernant le volume des impôts payés par les agriculteurs du département. D'autres organismes, tels que l'O.N.I.C., fournissent directement aux services centraux du ministère, les chiffres de production qu'ils possèdent.

Il existe enfin des organismes de recherches, établissements publics ou services extérieurs du ministère, qui donnent à celui-ci des renseignements de tout premier ordre, généralement techniques ou scientifiques, mais aussi économiques et sociaux. Parmi ces organismes, l'Institut National de la Recherche Agronomique (I.N.R.A.) est de loin le plus important. Etablissement public national créé par la loi du 18 mai 1946, cet Institut a pour mission principale, d'effectuer tous travaux de recherches portant sur l'amélioration et le développement de la production agricole et sur la conservation et la transformation des produits agricoles. Il est organisé en stations et laboratoires spécialisés, qui fonctionnent dans le cadre des établis-

(11) M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, P.U.F., 1965, p. 361.

(12) La petite région naturelle est une contrée qui se trouve soumise aux mêmes conditions physiques, climatologiques et humaines. L'Institut national de géographie et l'Institut national de la statistique chargés d'en dresser la carte en France, en ont dénombré 568. Cf. Nomenclature et code des régions agricoles de la France, Imprimerie Nationale, 1956. Depuis lors, de nouvelles études en ont limité le nombre à 150.

sements supérieurs d'enseignement agricole (13). Depuis 1955, il est chargé d'étudier la rentabilité des techniques, et un décret de 1961 lui enjoint de poursuivre « toutes recherches à caractère économique et sociologique, intéressant l'agriculture et le monde rural » (14). Une station centrale d'économie et de sociologie rurale a été créée en son sein avec des ramifications à Montpellier, Grignon, Rennes et Toulouse. Fortement structuré, disposant d'un personnel hautement qualifié, puisqu'il rassemble des universitaires et des agronomes, l'I.N.R.A. permet à l'Etat d'avoir sur toutes les questions importantes une documentation de grande valeur. Cet organisme pourrait jouer un rôle de premier plan dans la définition d'une politique agricole, par l'apport de ses compétences, sous réserve toutefois, d'avoir des ressources correspondant à l'ampleur d'une telle mission et de devenir le seul service de recherches du ministère, pour tous les domaines se rapportant à l'agriculture. Ce n'est pas encore le cas, chaque direction ayant vécu jusqu'ici en vase clos, et ayant créé pour ses besoins propres des centres de recherches fort onéreux, dont les travaux auraient très bien pu être menés dans le cadre d'un organisme unique. C'est ainsi que le génie rural dispose d'un centre de recherche et d'expérimentation, service extérieur de la direction du génie rural et de l'hydraulique agricole, et d'un centre national d'études et d'expérimentation du machinisme, établissement public rattaché à la direction du génie rural (15). Ce dernier centre étudie tout particulièrement l'ensemble des problèmes concernant la mécanisation et la motorisation de l'agriculture, sous leurs aspects techniques et économiques.

La direction générale des eaux et forêts possède une station centrale d'hydrobiologie appliquée, dont les travaux intéressent la pisciculture, l'utilisation rationnelle des eaux, et la lutte contre leur pollution (16). Ajoutons encore que la direction des services vétérinaires dispose, sous la forme d'un service extérieur, d'un laboratoire central de recherches et de laboratoires régionaux, chargés d'étudier les maladies microbiennes et parasitaires des animaux (17).

A côté des organismes purement administratifs qui, à titre principal ou secondaire, ont pour tâche de renseigner l'Etat, il faut citer

(13) La revue du ministère de l'Agriculture de février-avril 1955, donne l'organisation de l'I.N.R.A. avec la liste et le rôle des principales stations et laboratoires qui lui sont rattachés.

(14) Décret du 27 septembre 1955, Code rural articles 1297 et suivants. A l'heure actuelle, l'ensemble de la question est repris par le décret n° 6454 du 16 janvier 1964 relatif au Conseil de la recherche agronomique et à l'I.N.R.A.

(15) Décret n° 55-666 du 20 mai 1955.

(16) Date de création : 26 juillet 1943.

(17) Créé par la loi de finances du 20 avril 1901.

les institutions à caractère financier ou social, telles que le crédit agricole ou la mutualité agricole. Sans qu'il soit expressément prévu par les textes que ces institutions doivent fournir des indications sur la situation des agriculteurs, elles concourent néanmoins à l'information de l'Etat, du fait de leur situation juridique.

En effet, que ce soit le crédit ou la mutualité agricole, ces deux activités sont étroitement contrôlées par le ministre de l'Agriculture. La caisse nationale de crédit agricole qui est un établissement public (18), a un pouvoir très étendu sur l'ensemble des caisses de crédit mutuel, et son droit de contrôle s'étend jusqu'aux institutions ou collectivités ayant reçu directement ou indirectement des prêts de l'une quelconque des caisses (19). Par le canal de ces organismes financiers, le ministre possède des moyens d'investigation considérables, sous réserve bien entendu, du secret professionnel auquel sont assujettis de tels établissements (20).

Les mêmes remarques sont valables pour la mutualité sociale agricole, les agents de celle-ci étant habilités à communiquer aux statisticiens agricoles les renseignements qui leur seraient nécessaires (21).

A travers cette énumération des principaux services qui sont directement à la disposition du ministère pour lui fournir les renseignements dont il a besoin, deux caractéristiques de l'organisation administrative se dégagent. C'est d'une part, la spécialité bien marquée des services, chacun ne s'occupant que d'un aspect très limité des questions agricoles. C'est d'autre part, l'absence d'organe de regroupement ou de synthèse. On peut prétendre que c'était normalement le rôle dévolu aux directions des services agricoles, mais le cloisonnement des services et la naturelle propension des corps administratifs à se constituer en castes, défendant leurs fonctions comme si c'étaient des privilèges, n'ont pas permis l'organisation d'un tel système (22).

Il a fallu attendre un décret du 26 mars 1965, reprenant en cela un projet qui date de 1948 (23), pour que soit imposée malgré les réticences de la profession, une autorité unique à l'échelon départemental. Cette réforme devrait permettre de faire déjà à ce niveau, une synthèse des renseignements de tous ordres rcueillis dans le département; et par là même de fournir à l'administration centrale une physionomie plus complète de l'agriculture locale, que celle que l'on arrive à reconstituer à partir de rapports multiples et sans lien

(18) Article 614 3° du Code rural.
(19) Article 741 du Code rural.
(20) Article 378 du Code pénal.
(21) Article 43 du titre II de la loi de finances de 1964.
(22) Cf. M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, p. 328.
(23) M. Cépède, ouvrage cité, p. 367.

entre eux (24). Car le gros reproche que l'on doit adresser à l'organisation du ministère en ce qui concerne son information, c'est une trop grande spécialisation qui nuit à l'efficacité de l'ensemble (25). C'est ce que nous allons constater en abordant maintenant le problème du contenu de l'information.

2° Le contenu.

A considérer le nombre des informateurs, on pourrait croire que l'Etat dispose en la matière d'une documentation complète. Or, c'est tout le contraire qui se produit, et un chœur unanime s'élève pour déplorer l'absence de renseignements (26). Il y a là un fait étonnant qui mérite d'être analysé, car, ou bien les rapports fournis par les différents services sont de mauvaise qualité, ou bien ils sont mal exploités. Il faut alors faire un certain nombre de distinctions quant au contenu de ces rapports.

La première remarque que l'on puisse faire à leur sujet, c'est qu'ils sont l'œuvre de techniciens, agronomes, vétérinaires, ou forestiers, fonctionnaires engagés dans l'action, connaissant bien certes, leur spécialité, mais ayant justement des vues limitées à leur seul domaine du fait des exigences mêmes de leur service. C'est ainsi qu'un vétérinaire connaîtra parfaitement l'état sanitaire des troupeaux d'une région donnée, mais ignorera par ailleurs l'importance de ce cheptel et sa composition, ceci n'étant plus de sa compétence (27). C'est ainsi que l'activité du corps des eaux et forêts, l'un des plus anciens de France, n'empêche pas la dernière statistique forestière d'ensemble, dite statistique Daubrée, de dater de 1912 (28). Il a fallu attendre une ordonnance du 24 septembre 1958, pour que l'on procédât à un inventaire permanent des ressources forestières nationa-

(24) Article 3 du décret du 26 mars 1965 : « Le directeur départemental de l'agriculture est chargé, au niveau du département, des problèmes relatifs notamment aux enquêtes et études statistiques. »

(25) Bulletin intérieur du ministère de l'Agriculture, n° 226 du 3 avril 1965.

(26) Les besoins de l'agriculture en matière d'information économique, J. Reveteau, S.F.E.R., 1955.

Les possibilités de mettre sur pied un système d'informations agricoles en France, J. Allix, S.F.E.R., juillet 1955.

Rapports au Conseil économique et social de MM. Leroy, 24 novembre 1953, Robin, 26 juillet 1956, J. Milhau, 7 juin 1960 et 7 juin 1961, Barjonet, 25 mai 1962, J. Milhau, 28 décembre 1966.

(27) On en était arrivé ainsi à des situations aberrantes, un ministre allant jusqu'à proposer d'utiliser la photographie aérienne pour essayer de dénombrer approximativement le cheptel bovin. Cité par G. Arfeuillère, L'organisation des marchés de la viande et des produits laitiers en France, Ed. Cujas, 1964, p. 13.

(28) D'après M. Cépède, L'Agriculture, p. 179.

les (29). Doit-on alors accuser les administrateurs des eaux et forêts de ne pas avoir accompli leur tâche avec suffisamment de conscience ? Ce serait injuste. En réalité, des études de grande valeur étaient faites, mais limitées simplement aux quatre millions d'hectares de forêts de l'Etat ou des collectivités locales que compte la France. Les forêts privées étaient exclues de leurs attributions, bien que couvrant une superficie double de celles soumises au régime forestier (30). Nous constatons ici les conséquences d'une mauvaise conception de l'étude des problèmes agricoles; et nous pourrions multiplier les exemples.

Les directions des services agricoles ont fourni au ministère d'excellents rapports sur l'état des cultures et les prévisions de production, mais elles ont rarement fait état des structures agraires ou de l'évolution des revenus (31).

D'une manière générale, on peut dire que les renseignements à caractère technique ont toujours été abondants et d'une haute qualité, en raison de la valeur et de la qualification des agents des services. Mais les questions n'entrant dans aucune de ces spécialités, ou relevant de plusieurs d'entre elles, ont été délaissées, ce qui explique les carences actuelles des connaissances agricoles. En ce qui concerne le volume des productions, les connaissances que l'on a, peuvent être considérées comme bonnes, et pourtant on procède le plus souvent, dans ce domaine, par estimation. Cette méthode, malgré son caractère approximatif, paraît être la seule qui permette d'approcher la vérité. En effet, les déclarations d'ensemencement des agriculteurs ne livrent finalement que des espérances et ne peuvent constituer, dans la mesure où elles existent, une base de calcul satisfaisante pour une production présumée. Par ailleurs, les déclarations de récoltes qui font état de résultats certains cette fois, outre le fait qu'elles n'existent pas pour toutes les cultures, ne contiennent pas d'une façon générale le chiffre des quantités autoconsommées. Par

(29) Article 204-1 du Code forestier : « Le ministre de l'Agriculture procédera avec l'aide technique de l'I.N.S.E.E. et l'aide financière du fonds forestier national, à l'inventaire permanent des ressources forestières nationales, indépendamment de toute question de propriété. »

(30) Sont soumis au régime forestier : les bois, forêts et terrains à boiser qui font partie du domaine de l'Etat ; les bois et forêts des communes, départements, établissements publics, ainsi que des sociétés de secours mutuel et des caisses d'épargne. Cf. article 1er du Code forestier. Cet ensemble représente 4 millions d'hectares sur 11 millions 600.000 pour la totalité de la forêt française.

(31) Il faut remarquer, à ce sujet, qu'un agronome n'est pas compétent pour évaluer le revenu des agriculteurs, lequel englobe des ressources qui sont acquises en dehors du secteur agricole et ne font donc pas partie du revenu de l'agriculture. Et les revenus non agricoles de la population agricole représentent plus de 20 % du total des revenus des agriculteurs. Cf. Rapport sur la situation de l'alimentation et de l'agriculture, Documentation française, 1963.

méfiance traditionnelle et séculaire, le paysan a tendance à ne déclarer comme récoltes, que les quantités qu'il se propose de commercialiser. C'est donc en jugeant sur pied, de l'état des récoltes et de leurs possibilités de rendement, que l'on peut le mieux cerner le chiffre réel de production. Ceci ne peut être réalisé que par des agronomes compétents, dont on doit souligner ici le rôle irremplaçable, même en matière de statistique. Car un statisticien ne pourra jamais juger avec exactitude du rendement d'un verger, s'il n'a pas les connaissances nécessaires pour apprécier la qualité de celui-ci.

L'opinion selon laquelle les volumes de production sont bien connus, doit cependant être nuancée. Là encore, il faut faire des distinctions entre les différentes productions. Ce qui est vrai, par exemple, pour le blé ou la vigne, ne l'est plus pour la viande. Car si on peut logiquement prévoir, à partir de l'état des récoltes, que la moisson sera abondante, il est déjà plus délicat de juger de l'état d'un troupeau, et impossible de connaître si les éleveurs commercialiseront telle ou telle quantité de bétail.

De même, les productions légumières sont très mal connues, parce qu'elles sont obtenues sur des exploitations petites et très nombreuses, empêchant ainsi toute évaluation correcte. Dès lors que l'on ignore tout de l'importance des surfaces cultivées, ce qui est le cas pour les légumes, et que les rendements sont très différents, selon le mode cultural adopté, le système de l'estimation n'a plus grande valeur.

Autre caractéristique des renseignements fournis par les services locaux du ministère : ils sont plus actuels que prévisionnels. C'est-à-dire qu'ils intéressent uniquement les productions de l'année, mais ne sont pas utilisables pour une prévision à longue échéance. Ils n'ont en quelque sorte de valeur, que pour le court terme. Ce défaut grave de la connaissance chiffrée de l'agriculture, provient des mêmes causes que les carences précédemment énumérées. En effet, on s'est contenté jusqu'à une date récente de connaître les productions annuelles, sans chercher à déterminer ce qu'elles deviendraient dans le moyen ou le long terme. De telles considérations ne jouent évidemment pas pour les cultures annuelles. Mais un troupeau, un verger, une vigne, ne deviennent pas productifs du jour au lendemain, et c'est pourtant de l'investissement actuel, décidé en fonction de la production du moment, que dépend le niveau de production dans quatre ou cinq ans. Des lacunes de ce genre, dans la connaissance des réalités agricoles, réduisent à néant tout effort de définition d'une politique suivie (32).

(32) Il est possible de préciser, à ce sujet, que c'est seulement depuis une enquête de 1963, dont les résultats ont été publiés par la revue « Etudes et Conjonc-

Comme le fait remarquer M. R. Hervieu dans son rapport au Conseil économique et social, consacré à la prévision économique en agriculture et aux moyens à préconiser pour sa réalisation et son application, le domaine couvert par les services d'études de l'agriculture est trop étroit. Il énumère ainsi les matières sur lesquelles n'existent que des renseignements partiels et épars : le coût des facteurs de production, le financement des investissements, la répartition des revenus (33). Que dire alors de tout le secteur de la commercialisation qui échappe totalement à toute forme d'investigation ? On peut prétendre, sans doute, que ce dernier secteur relève davantage du ministère des Finances et des Affaires économiques et plus particulièrement, du service des enquêtes économiques. Mais encore faut-il que les renseignements existent. Or, il semble que le service du ministère des Finances s'intéresse peu à ce genre de problème. D'une part, parce que les produits d'origine agricole représentent une bien petite partie des préoccupations de gens dont la compétence s'étend à l'ensemble de l'activité économique. D'autre part, parce que les fonctionnaires de ce service ne sont généralement pas qualifiés pour contrôler des produits, dont les prix varient en fonction de qualités sur lesquelles la discussion est toujours possible (34).

A l'époque où les exigences de la vie moderne et de la planification imposent une connaissance toujours plus précise des faits économiques, il ne faut pas s'étonner que les renseignements partiels, fournis par les services locaux du ministère, soient devenus insuffisants et que dès lors, pour combler les trous les plus importants, le ministère parisien dirige des enquêtes qui représentent, à l'heure actuelle, 70 % du travail de documentation fourni par les directions départementales de l'agriculture (35). Cette dernière remarque nous conduit à étudier enfin, comment va être exploité le renseignement.

ture » en mai-juin 1965, que l'on a une idée plus précise sur la structure du cheptel bovin, et qu'en ce qui concerne les vergers une étude établie par les D.A.S. vient d'être publiée.

(33) R. HERVIEU, Prévision économique en agriculture et moyens à préconiser pour sa réalisation et son application. Rapport au Conseil économique, *J.O.* du 27 juin 1964.

(34) Bien souvent, en matière de commercialisation, les services de statistiques prévus n'ont d'existence que sur le papier ; cf. J.-L. MARTRES, thèse Bordeaux, 1964, tome II, p. 103, qui cite l'exemple du marché de Bordeaux-Brienne. Par ailleurs, même quand ils existent, ces services ne recensent que les quantités globales et les prix maxima et minima des denrées vendues, mais ne tiennent pas compte des qualités, ce qui fait que l'on ne possède aucun renseignement valable sur le rapport quantité-qualité-prix.

(35) Renseignement obtenu auprès des D.S.A.

3° L'exploitation.

L'exploitation systématique du renseignement est au ministère de l'Agriculture une préoccupation récente. En 1959, M. H. Rochereau qui était alors à la tête de ce département, confessait devant l'Académie d'Agriculture, que : « placé devant un choix, il ne pouvait se défendre d'un sentiment de gêne, parce qu'il lui manquait l'étude large et éclairante qui lui aurait permis de mesurer toutes les conséquences économiques et sociales de son choix » (36). On ne pouvait pas mieux reconnaître que la politique agricole relevait plus de l'intuition que de données concrètes.

En 1961, lors de son arrivée au ministère, M. Pisani était encore plus catégorique et déclarait à la presse : « Il n'y a pas dans cette maison, qui n'emploie qu'un seul ancien élève de l'E.N.A., d'organisme de synthèse et d'étude. Cela est proprement hallucinant, lorsqu'on mesure l'ampleur des tâches que la loi d'orientation et les mesures prises en faveur de l'agriculture lui imposent. Il faut que nous installions ici la pensée économique (37). En fait, la pensée économique n'était pas absente du ministère, puisque dès 1902 un décret avait essayé de mettre sur pied un service de statistique agricole (38). Dans le rapport au Président de la République précédant le décret, le ministre de l'époque développait les raisons qui justifiaient ce service, en même temps que les principes qui devaient être appliqués, pour aboutir à un ensemble de renseignements d'égale valeur. L'idée était donc ancienne, mais les moyens mis en œuvre n'ont pas donné les résultats escomptés. Ce décret instituait dans chaque commune un registre des cultures, contenant l'indication de la superficie agricole et du rendement moyen des produits. Ce registre était tenu par une commission communale, chargée de remplir annuellement un questionnaire établi par les soins du ministère. Les résultats étaient concentrés dans une première phase, au niveau cantonal, où une autre commission était censée contrôler les renseignements fournis par les différentes communes. Dans une deuxième phase, une nouvelle centralisation et un nouveau contrôle étaient effectués à l'échelon départemental.

Au niveau ministériel, un comité consultatif de statistique agricole, composé de membres de droit et de membres nommés, avait pour mission de donner son avis sur les méthodes à employer, ou à élaborer, pour perfectionner ces statistiques. N'en déplaise aux

(36) Discours prononcé lors de la séance solennelle de l'Académie d'Agriculture le 28 octobre 1959. Revue du ministère de l'Agriculture, décembre 1959.

(37) Propos rapportés par le Journal « Le Monde » du 16 septembre 1961.

(38) Décret du 27 août 1902, *J.O.* du 4 septembre.

grands commis de l'administration moderne, il y a plus de soixante ans que l'on fait des efforts pour mieux connaître l'économie rurale. C'est d'ailleurs le système mis en place en 1902 qui, avec des retouches et des interruptions, a fonctionné jusqu'en 1957. La réorganisation de la statistique agricole entreprise à cette date, ne fait que consacrer une évolution concernant, à la fois, le renseignement lui-même et ceux qui sont chargés de le recueillir.

A l'origine, les rapports que fournissaient les professeurs d'agriculture, se présentaient plus sous la forme de fragments littéraires que sous l'aspect aride de colonnes de chiffres. A l'heure actuelle, l'administration a banni le beau langage au profit d'une intruse : la statistique. C'est ainsi que les rapports des anciennes directions des services agricoles et maintenant des directions départementales, contiennent deux parties. La première consiste en un questionnaire purement statistique, dont le contenu varie chaque mois. La seconde a conservé une forme écrite, mais a été standardisée pour être plus facilement exploitée; de telle sorte que chaque rubrique correspond, au niveau ministériel, à un bureau spécialisé (39).

Un tel système d'information ne laisse pas une grande liberté aux chefs des services locaux, puisqu'ils n'agissent plus de leur propre initiative, mais se contentent de répondre aux demandes du ministère. Celui-ci, parce qu'il a besoin de renseignements précis dans des délais souvent très courts, préfère employer des moyens rapides, comme les enquêtes par sondage, que d'attendre le résultat de travaux dont le déroulement est plus lent.

La procédure selon laquelle est acquis le renseignement, a donc considérablement évolué dans son rythme et dans sa forme. Cette évolution entraîne, parallèlement, la formation d'un personnel rompu aux méthodes statistiques. C'est ainsi qu'après la seconde guerre mondiale, on avait essayé de mettre sur pied dans les départements des sections chargées d'établir des statistiques agricoles. Mais pour des raisons d'économie budgétaire, à la suite d'enquêtes de certaines commissions aux noms suggestifs, dites de la Hache ou de la Guillotine, ces sections furent supprimées (40). Il n'en subsista que cinq pour toute la France, à titre de vestiges sans doute, puisqu'il fallut attendre un décret du 15 février 1957, pour que soit à nouveau prévu dans

(39) Le rapport écrit comporte une quinzaine de rubriques ainsi conçues : 1° conditions atmosphériques ; 2° situation par produit : céréales ; 3° cultures industrielles ; 4° cultures fourragères ; 5° productions fruitières et légumières ; 6° vignes à raisin de cuve ; 7° élevage ; 8° lait et produits laitiers ; 9° viande ; 10° conjoncture relative aux produits agricoles : organisation des marchés, atmosphère psychologique ; 11° sol et fertilisation ; 12° enseignement ; 13° population ; 14° coopération ; 15° activité de la section statistique.

(40) Renseignements obtenus auprès des statisticiens départementaux.

chaque département, un fonctionnaire des services agricoles spécialement chargé de toutes les questions statistiques (41).

Mais il ne suffit pas de décréter que des fonctionnaires sont chargés d'une telle tâche, encore faut-il qu'ils soient compétents et que des crédits soient votés pour les rétribuer. Sur le premier point, l'article 6 du décret du 15 février 1957, prévoyait qu'un stage serait organisé chaque année pour améliorer leur formation statistique. Ces stages ont effectivement lieu, et permettent aux agronomes d'approfondir une science nouvelle pour eux. Le problème de la statistique agricole étant bien de faire des agronomes des statisticiens, car eux seuls nous l'avons souligné, ont la compétence technique nécessaire pour remplir ce genre de fonction. Plus précisément, pour arriver à une harmonieuse symbiose entre l'agriculture et la statistique, on a détaché auprès des services centraux du ministère de l'Agriculture des fonctionnaires de l'I.N.S.E.E., alors qu'à l'échelon local on a créé, en quelque sorte, un corps d'agronomes statisticiens (42).

Les crédits afférents aux postes à pourvoir ont suivi avec un certain retard, mais entre 1963 et 1964, soixante-neuf postes nouveaux ont été créés (43). A l'heure actuelle, la totalité des départements possède une section statistique. On peut attendre de la mise en place de ces services des progrès notables dans la connaissance des questions agricoles, peut-être même, comme le dit M. L. Malassis, verra-t-on naître ce que l'on espère : « une véritable recherche scientifique au service de l'action » (44). Mais pour atteindre ce but, il est nécessaire d'organiser de manière rigoureuse l'ensemble du circuit de l'information. Or, si des progrès certains ont été réalisés ces dernières années (comme le prouve un décret du 2 août 1958 qui prévoit les conditions de réalisation des enquêtes agricoles [45] et notamment la mise en place d'un échantillon représentatif, lequel permet depuis 1962 de suivre les exploitations en permanence, aussi bien dans leur évolution structurelle que dans leur activité de campagne) (46), il n'existe au niveau des régions de programme aucun service agricole d'observation économique, dont l'existence s'avère pourtant indispensable (47).

(41) Décret 57-178 du 15 février 1957 portant réorganisation de la statistique agricole. Article 5. Dans chaque département un fonctionnaire des services agricoles sera spécialement chargé par l'ingénieur en chef directeur des services agricoles, de toutes les questions statistiques.

(42) Arrêté du 28 novembre 1960.

(43) Rapport Hervieu, Conseil économique et social, *J.O.* du 27 juin 1964.

(44) L. Malassis, Economie rurale, janvier-mars 1964.

(45) Décret 58-667 du 2 août 1958 relatif à la réalisation des enquêtes agricoles.

(46) Cf. J. Milhau et R. Montagne, Economie rurale, p. 295.

(47) Rapport Hervieu, *J.O.* Conseil économique, 27 juin 1964.

A l'échelon ministériel, la succession rapide des réformes (48) suffit à démontrer que l'on n'a pas encore atteint l'équilibre dans l'efficacité. Cependant, depuis 1961 (49), et d'une manière plus caractéristique aux termes du décret du 6 juillet 1965, une seule direction, celle des études et affaires générales, « conduit et anime les études nécessaires à la définition de la politique agricole, dont elle coordonne la mise en œuvre. A ce titre, elle harmonise l'action des autres directions générales, et a autorité sur les ingénieurs généraux chargés d'une circonscription d'action régionale et sur les directeurs départementaux de l'agriculture » (50). C'est en fait un véritable secrétariat général sans le nom. Au sein de cette direction, c'est le service d'études et de synthèse qui est chargé, par l'article 7 de l'arrêté ministériel du 25 avril 1963, de procéder aux études permettant de définir une politique agricole à long terme.

Au niveau des divisions du service, l'organisation devient plus complexe et apparemment moins cohérente. Il y a tout d'abord une division autonome : la division centrale des études et des enquêtes statistiques, qui reçoit ses missions du service d'études et de synthèse, et lui fournit la documentation qu'il réclame. Cette division est chargée plus précisément de :

1° la coordination et la centralisation des statistiques courantes, sous-produits de l'activité administrative;

2° de la définition de programmes de recherches statistiques;

3° de la réalisation des enquêtes;

4° de la mise en place d'un réseau national d'enquêteurs;

5° des liaisons avec l'I.N.S.E.E.

Le service d'études et de synthèse, comprend lui-même quatre divisions qui sont successivement :

1° la division de la documentation et des liaisons, qui est chargée de réunir toutes informations sur les études à caractère économique ou social touchant l'agriculture, menées tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration de l'agriculture;

2° la division des études d'actualité, qui a pour mission de répondre à toute demande d'information rapide sur la situation de l'agri-

(48) Parmi les plus importantes, il faut citer celles du 19 décembre 1956, du 2 décembre 1959, du 24 novembre 1961 et du 6 juillet 1965, du 8 février 1967 et du 6 mars 1968 uniquement pour ce qui concerne l'administration centrale.

(49) Décret 61-1265 du 24 novembre 1961.

(50) Article 2 du décret 65-537 du 6 juillet 1965, repris par art. 2 du décret 68-216 du 6 mars 1968, *J.O.* du 7 mars 1968.

culture, et d'assurer la rédaction du rapport annuel que le gouvernement doit présenter chaque année au Parlement (51) ;

3° la division des comptes de l'agriculture qui doit établir les comptes économiques de l'agriculture et traiter les informations de toute nature nécessaires à cet effet;

4° la division des plans et des programmes chargée d'élaborer lesdits plans et programmes et d'effectuer ou de faire effectuer, à ce titre, les études indispensables.

Au terme de cette analyse des structures ministérielles, on peut se demander si une telle organisation, aussi compartimentée, répond bien aux exigences de synthèse et de rationalité qui devraient constituer ses qualités essentielles. Pour notre part, nous constatons que les domaines d'intérêt des différentes divisions se recoupent trop souvent. Par exemple, la division de la documentation et des liaisons, s'occupe de matières semblables à celles de la division des enquêtes statistiques. La remarque peut être étendue à la division des plans et programmes qui effectue elle aussi, des études économiques. Si ce cloisonnement entre les divisions correspond à l'accomplissement de tâches bien précises, il n'en risque pas moins de favoriser les doubles emplois et d'aboutir par là, à des incohérences. Or, à notre sens, deux grandes fonctions doivent être remplies par l'ensemble de ces services, qui apparaissent d'ailleurs en filigrane dans l'organisation actuelle. C'est, d'une part, la fonction de réunion de la documentation, qu'elle soit statistique ou de caractère plus général, et d'autre part la fonction d'exploitation de la documentation, qui doit répondre à des besoins divers, tels que la fourniture de rapports ou l'élaboration de plans. Ne serait-il pas préférable de distinguer alors au sein du service d'études et de synthèse, deux divisions seulement, l'une de documentation et l'autre d'exploitation ? La création d'un organe unique de documentation, répondrait à notre avis aux exigences d'une information synthétique que requiert un Etat moderne.

Le problème de la coordination des services de documentation et d'enquêtes n'est pas purement théorique, et il se pose d'ailleurs avec autant d'acuité entre les ministères, qu'à l'intérieur d'un même département. On peut facilement imaginer, par exemple, qu'en matière de commercialisation des produits agricoles, le ministère de l'Agriculture et celui des Finances, puissent lancer des enquêtes parallèles, susceptibles d'interprétations divergentes, ce qui ne serait pas le moindre paradoxe.

(51) Rapport prévu par l'article 6 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

Pour éviter un tel écueil, une loi du 7 juin 1951 a créé auprès de l'I.N.S.E.E. un Comité de coordination des enquêtes statistiques, qui supervise toutes les enquêtes publiques (52). Ce Comité établit annuellement un programme comprenant l'ensemble des enquêtes prévues pour l'année, et détermine leur date approximative et les délais qui seront laissés aux personnes physiques ou morales pour faire parvenir leur réponse (53). Les réponses sont obligatoires, et les enquêteurs soumis au secret professionnel. Cependant, malgré l'action de cet organisme, il arrive que certaines enquêtes, sous prétexte que leur caractère statistique n'est pas très important, soient menées séparément par les ministères. Ces actions parallèles s'expliquent sans doute, en partie, par la tutelle trop lourde que subit l'I.N.S.E.E., mais aussi le Comité de coordination, de la part du ministre des Finances (54).

Quoi qu'il en soit, la nécessité pour le ministère de l'Agriculture, d'avoir recours aux services de l'I.N.S.E.E. et d'être soumis aux directives générales du Comité de coordination des enquêtes économiques, consacre sa dépendance en matière de documentation, à l'égard d'organes extérieurs. L'évolution des techniques d'observation économique a rendu les anciennes structures ministérielles, même rénovées, insuffisantes. Dès lors, le ministère de l'Agriculture est limité de deux côtés dans ses possibilités de connaissance approfondie du monde rural. Quand il s'agit d'employer des méthodes d'investigation modernes, c'est l'I.N.S.E.E. qui s'en charge; quand, au contraire, il veut obtenir des renseignements d'ordre non statistique et touchant à des questions particulières ou locales, il doit faire appel à la collaboration des professionnels, organisés au sein des Chambres d'agriculture.

B. — La collaboration professionnelle : les Chambres d'agriculture.

L'action politique s'est toujours appuyée, dans les affaires techniques, sur la consultation d'hommes avertis. Cette démarche du pouvoir apparaît comme la recherche d'une information d'autant plus

(52) Loi n° 51-711 du 7 juin 1951, *J.O.* du 8 juin.

(53) Sur la composition de ce comité et son fonctionnement, voir l'ouvrage de M. Gabriel-R. Chevry, Pratique des enquêtes statistiques, P.U.F., 1962.

(54) Il ne faut pas oublier, en effet, que l'Institut national de la Statistique n'est qu'un service extérieur du ministère des Finances et des Affaires économiques, comme le souligne M. B. Chenot dans son livre sur « L'organisation économique de l'Etat », p. 133 ; et que c'est le ministère des Finances qui préside le Comité de coordination des enquêtes statistiques et vise tous les travaux effectués par l'I.N.S.E.E.

sûre, qu'elle émane de professionnels. Aussi l'Etat a-t-il, de longue date, organisé cette information. En matière agricole, il revient à Napoléon Ier le mérite de l'avoir pourvue d'une structure, lorsqu'il créa, par un arrêté du 22 mars 1810, un Comité central du service de l'agriculture. L'élan étant donné, ce Comité se retrouve sous des appellations diverses dans tous les régimes ultérieurs, malgré de nombreuses modifications (55).

A l'échelon local, la première tentative de consultation professionnelle remonte à 1829, date à laquelle on créa, auprès de chaque sous-préfet, un Comité consultatif composé des trois ou quatre principaux cultivateurs du pays. Les membres de ces Comités devaient former, au chef-lieu du département, un Conseil départemental d'agriculture. Mais ce projet, à cause des bouleversements politiques, ne connut pas d'application.

La première tentative de création des Chambres d'agriculture remonte à la loi du 20 mars 1851. Leur histoire fut, depuis lors, très mouvementée et leur existence souvent remise en cause. Les difficultés rencontrées par les Chambres, s'expliquent en grande partie par le caractère ambigu de leur mission consultative, qui aboutit d'ailleurs à un échec relatif.

1° Leur organisation.

Ce qui caractérise les Chambres d'agriculture, c'est avant tout une certaine difficulté d'être. En effet, à peine la proposition du député Ladoucette était-elle devenue la loi du 20 mars 1851, qui faisait des Chambres départementales des corps consultatifs locaux devant éclairer le gouvernement sur des questions de législation, d'économie et de statistique, que ces institutions disparaissaient à la suite du coup d'Etat du 2 décembre de la même année. Elles ne devaient réapparaître qu'avec la loi du 25 octobre 1919, mais, en butte à l'hostilité conjointe du ministère et des organisations syndicales, celle-ci resta lettre morte. Enfin, le 3 janvier 1924 était votée la loi qui devait constituer leur charte. Cependant, faute de crédits, il fallut attendre 1927 pour les voir fonctionner de façon effective (56). Leur existence devait être de courte durée, puisqu'à nouveau en 1940, elles disparaissaient au profit d'un organisme unique : la Corporation paysanne (57). On aurait pu penser qu'à la libération du pays, elles profiteraient du rétablissement de la légalité républicaine. Toutefois,

(55) Voir sur ce point L. Prault, La représentation professionnelle agricole, D.S., avril 1940.

(56) F. Houiller, Les Chambres d'Agriculture : leur passé, leur présent, leur avenir, D.S., janvier 1955.

(57) L. Salleron et divers, La Corporation paysanne, P.U.F., 1943.

l'ordonnance du Gouvernement provisoire du 12 octobre 1944, si elle prononçait la nullité de la loi du 2 décembre 1940 tendant à l'organisation corporative de l'agriculture, stipulait par ailleurs que la reprise d'activité des groupements agricoles publics ou privés, était soumise à une autorisation préfectorale (58). Etablissements publics, les Chambres d'agriculture ne ressortissaient à aucune de ces catégories, et n'avaient pas à demander d'autorisation pour reprendre leurs activités. Mais on se gardait bien, à l'époque, de les ressusciter; le ministère étant détenu par les socialistes, favorables à la confédération générale de l'agriculture, de même obédience, qui était la réplique agricole de la Confédération générale du Travail, et espérait bien confisquer à son profit l'unité de la représentation paysanne, qu'avait institué le régime de Vichy (59).

Ce n'est qu'après le retour à la liberté syndicale et l'effritement de la C.G.A., que l'on voit reparaître timidement les Chambres d'agriculture, dont les anciens présidents se réunirent à Paris, pour la première fois après la guerre, le 24 novembre 1948. Ayant à leur sujet, sollicité l'avis du Conseil d'Etat, et ce dernier ayant conclu à leur existence continue et légale (60), le ministre de l'Agriculture reconnaissait le 17 novembre 1949 que : « rien ne s'opposait à ce que les Chambres d'agriculture reprennent leur activité ».

Juridiquement sans doute il n'y avait plus de difficulté, mais il restait tout de même à régler le problème financier, car les ressources prévues avant la guerre ne pouvaient suffire à leur fonctionnement. Cette dernière question fut réglée par l'augmentation progressive du plafond de la contribution additionnelle à l'impôt sur les propriétés non bâties, qui constitue la principale source de revenus des Chambres (61).

Si l'on considère l'évolution de leur budget durant ces dernières années, on peut constater qu'il est en augmentation constante et rapide; passant de 3 milliards d'anciens francs en 1964 à plus de 8 milliards en 1965, ce qui est un signe évident de santé (62).

(58) Ordonnance du 12 octobre 1944, article 2.

(59) M. Tanguy-Prigent, ministre socialiste de l'Agriculture, avait lui-même lancé en 1943, dans un journal clandestin, les bases de ce que devait être la C.G.A. Cf. C. Emeri, La C.G.A., C.F.N.S.P., n° 94, p. 287 ; et il était si peu question de rétablir les Chambres d'Agriculture, que l'ordonnance du 12 octobre 1944 créait, à l'échelon national, un Comité d'action agricole qui avait pour mission de conseiller le ministre sur les questions relatives à l'organisation professionnelle de l'agriculture.

(60) Avis du Conseil d'Etat du 17 mai 1949.

(61) C'est la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959, rapportée à l'article 545 du Code rural, qui règle à l'heure actuelle le financement des Chambres d'Agriculture.

(62) Cf. Annexe n° 3 donnant le montant et la destination des cotisations des Chambres de 1954 à 1965.

Il faut ajouter qu'un décret-loi du 30 octobre 1935 a conféré le statut d'établissement public à l'Assemblée permanente des Présidents de Chambres d'agriculture qui n'était à l'origine qu'une réunion privée, créée à l'initiative de quelques présidents. Ce décret venait compléter judicieusement, par une instance nationale, la représentation des agriculteurs dont on ne contestait plus l'utilité, bien au contraire. C'est ce qui ressort de l'exposé même des motifs précédant le décret-loi, où il est dit : « Le cadre départemental de leur circonscription, nécessaire pour l'expression des intérêts professionnels locaux, est un obstacle sérieux aux relations entre les Chambres d'agriculture et le gouvernement. Il nous est apparu que ces relations seraient grandement facilitées par l'institution d'une Assemblée permanente des Présidents des Chambres d'agriculture. »

Cette institution s'est avérée indispensable et elle est devenue aujourd'hui, la cheville ouvrière de l'ensemble de l'organisation, et le seul interlocuteur de poids auprès des pouvoirs publics (63).

On a envisagé récemment, du fait du développement de l'action administrative dans le cadre des régions de programme, de créer des Chambres régionales d'agriculture qui seraient les conseils des préfets coordonnateurs, et seraient consultées sur l'attribution des crédits consacrés à l'application des programmes régionaux agricoles. — Un décret du 8 décembre 1966 est intervenu en ce sens. Il n'a toutefois pas reconnu aux Chambres régionales la qualité d'établissements publics mais simplement celle d'unions des Chambres départementales dans le cadre d'une région (64). Sans bouleverser l'ancienne organisation ce décret témoigne de l'importance du rôle des Chambres d'agriculture et de leur grande vitalité (65). Ce qui nous amène à étudier, maintenant, leur mission d'organe consultatif.

2° Leur mission.

Bien que n'étant pas unique, la fonction principale des Chambres d'agriculture est une mission de consultation, les textes ne permettent là-dessus aucune hésitation. L'article 502 du Code rural spécifie dans son deuxième alinéa que : « Les Chambres d'agriculture sont auprès

(63) Le rôle prépondérant joué par l'A.P.P.C.A. s'explique par la qualité de son recrutement : elle réunit l'ensemble des présidents des Chambres d'agriculture, qui sont aussi des leaders syndicalistes, et qui représentent de ce fait une grande partie des forces agricoles organisées. De plus, les instances parisiennes ont, par leur position, un poids toujours plus grand que les instances provinciales. C'est un phénomène général. L'A.P.P.C.A. a été rebaptisée par un décret du 8 décembre 1966 : Assemblée permanente des Chambres d'agriculture.

(64) Article 541 du Code rural modifié par le décret 66-907 du 8-12-1966.

(65) Voir en particulier : Les Chambres d'agriculture, Documentation française n° 3175 du 28 mai 1965, série D.

des pouvoirs publics, les organes consultatifs et professionnels des intérêts agricoles de leur circonscription. » L'article 506 précise que : « Les Chambres départementales d'agriculture donnent au préfet et au gouvernement, tous les renseignements et avis qui leur sont demandés sur les questions agricoles. » A l'échelon national, il est dit de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture qu'elle « est auprès des pouvoirs publics, l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture métropolitaine » (66).

Voilà qui ne laisse aucun doute sur la volonté de l'Etat de faire de ces organes ses conseils, et nous ajouterons ses conseils uniques, comme le fait apparaître l'interprétation littérale des textes. Il est bien dit que les Chambres d'agriculture sont *les* organes consultatifs et non pas *des*, ce qui permettrait une pluralité de représentation. De même, l'Assemblée permanente est-elle mentionnée comme l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture. Cette dernière précision vient encore renforcer le monopole conféré à l'Assemblée, puisqu'elle exclut toute représentation parallèle, en raison d'intérêts particuliers.

Quant aux autres activités, elles ne sont évoquées que comme de simples possibilités laissées à l'initiative des Chambres. Là encore l'article 507 du Code rural est suffisamment explicite : « En dehors de leurs attributions consultatives, les Chambres d'agriculture peuvent, dans leur circonscription, créer ou subventionner tous établissements, institutions ou services d'utilité agricole, toutes entreprises collectives d'intérêt agricole. »

La hiérarchie des fonctions est donc nettement établie au profit de la fonction consultative, dont il reste maintenant à déterminer les conditions d'exercice.

Le rôle consultatif des Chambres d'agriculture est en quelque sorte à double courant, puisqu'il est prévu non seulement qu'elles doivent répondre à toute demande d'avis émanant du Gouvernement, mais encore, qu'elles ont le droit de transmettre aux pouvoirs publics, leurs vœux sur toute matière d'intérêt agricole (67). Elles peuvent ainsi susciter l'action du Gouvernement sur des sujets dont il n'avait pas soupçonné l'importance, ou qu'il préférait ne pas aborder. Les Chambres ici, font plus que donner des conseils ou des avis, elles suggèrent, ce qui élargit considérablement le champ de leur pouvoir. Ce droit d'initiative est d'autant plus important, qu'aucun texte à caractère général n'exige leur consultation préalable. Il y a

(66) Article 542 du Code rural.
(67) Article 506, 3e alinéa du Code rural.

bien le deuxième alinéa de l'article 506 du Code rural, qui se réfère lui-même à une loi du 9 avril 1898 relative aux Chambres de commerce, mais l'imprécision qui découle de ce système de renvoi, permet toutes les interprétations. Il reste alors un certain nombre de textes, épars et peu nombreux, qui prévoient l'intervention des Chambres avant toute décision des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'un décret du 30 septembre 1953, précise que le classement des marchés agricoles comme marchés d'intérêt national, ne peut intervenir qu'après consultation des collectivités locales intéressées, des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture (68).

Dans d'autres cas, la consultation est non seulement obligatoire, mais doit être encore positive; par exemple, la loi du 6 juillet 1964, relative à l'extension de certaines règles édictées par les comités économiques, stipule que le ministre peut appliquer une procédure accélérée pour l'extension desdites règles, à condition d'avoir l'avis favorable des Chambres (69).

Une telle exigence est assez rare. Il arrive au contraire que même prévue par un texte exprès, cette formalité soit omise, le défaut de consultation n'étant pas constitutif d'un vice de forme entraînant une nullité d'ordre public, sauf si la décision ne pouvait être prise que sur avis conforme de l'organisme considéré (70).

Dans la mesure où le ministre de l'Agriculture désire obtenir l'avis des Chambres, il peut les convoquer en session extraordinaire. Sinon celles-ci se réunissent deux fois par an, pour des sessions ordi-

(68) Décret 53-959 du 30 septembre 1953, article 1er.

(69) Loi n° 64-673 du 6 juillet 1964, article 27.

(70) En principe, le non-respect d'une consultation prévue par la loi, entraîne la nullité de l'acte administratif. Mais on considère que les membres de l'organisme qui doit être consulté n'ont pas qualité pour attaquer l'acte administratif intervenu sans consultation dudit organisme. Cf. L'administration consultative en France, A. Heilbronner et R. Drago, R.I.S.A., 1959, n° 1.

La nullité n'est d'ordre public que s'il s'agit du défaut de consultation, soit du Conseil Constitutionnel, soit du Conseil d'Etat, ou si la décision ne pouvait être prise que sur avis conforme de l'organisme. Voir sur ce point les observations de M. B. Paulin sous C.E., 18 décembre 1963, ministre des Armées c/sieur Smet alias Johnny Halliday, A.J.D.A., septembre 1964, p. 505. Pour la nullité simple la jurisprudence paraît flottante. Si un arrêt récent (C.E., 2 juillet 1965, Syndicat indépendant des cadres ingénieurs et agents de maîtrise d'Air-France, A.J.D.A., septembre 1965, avec les conclusions du commissaire du gouvernement Galabert), consacre l'illégalité d'une décision administrative pour défaut de consultation ; il semble cependant qu'une distinction soit opérée entre les formalités substantielles et celles qui ne le sont pas. Cf. Auby et Drago, Traité de contentieux, p. 584. Le fait est, que l'Etat a pu omettre impunément et à plusieurs reprises cette formalité, à l'égard des Chambres d'agriculture. Cf. Documentation française, précitée, p. 17.

Sur l'ensemble de la question, voir Ch. Cadoux, La procédure consultative. Essai de synthèse, Annales de l'Université de Lyon, série Droit, fascicule 20, 1960, et Y. Weber, L'Administration consultative, L.G.D.J., 1968.

naires, dont la durée ne peut excéder huit jours (71). Nous pouvons alors nous demander avec quelques raisons, s'il est matériellement possible de réaliser des travaux de qualité dans un temps aussi bref. D'autant plus qu'à côté des fonctions consultatives, il existe un grand nombre de questions dont il faut débattre, et qui concernent l'activité générale des Chambres d'agriculture. Bien sûr, il faut tenir compte de la possibilité de réunions supplémentaires, à la demande du tiers des membres, mais c'est une procédure de toute façon limitée, et qui ne permet pas de faire face à des travaux d'une certaine durée. Ce sont donc les services des Chambres d'agriculture qui assureront, avec un personnel salarié, les études nécessaires à l'établissement des avis qui leur sont demandés. Mais, et c'est ici que l'on découvre le point faible des compagnies professionnelles, les services d'études économiques sont pratiquement inexistants en leur sein, et leurs effectifs squelettiques. Si l'on peut citer quelques exemples de services fonctionnant de façon satisfaisante, il faut ajouter que c'est le cas pour une minorité d'entre elles (72). La tendance pourtant favorable à leur création ne se concrétise que lentement, à cause des frais très lourds qu'entraîne leur fonctionnement; d'autant plus que les Chambres d'agriculture ont multiplié ces dernières années les services d'utilité agricole, dont l'entretien obère considérablement leur budget (73). Certains d'entre eux d'ailleurs, comme les centres de gestion et d'économie rurale, ou les services d'observation des marchés, peuvent être assimilés à des services d'études économiques, mais ils ont l'inconvénient d'être spécialisés et de ne répondre qu'en partie aux besoins des Chambres d'agriculture en documentation statistique. Seul le service d'études économiques de l'A.P.P.C.A., parce qu'il rassemble des renseignements fournis par la totalité des Chambres et parce qu'il réunit depuis longtemps déjà une abondante documentation, peut répondre actuellement avec précision à toute demande d'avis portant sur n'importe quel sujet agricole. Ce qui, notons-le au passage, renforce encore le rôle des institutions parisiennes.

Mais ce qu'il est remarquable de constater, c'est l'absence d'obligation légale pour les établissements publics, dont la mission consultative est apparemment prépondérante, de posséder les services économiques qu'une telle mission exige. L'explication de cette carence, réside dans la conception même que l'on s'est faite, du rôle des Chambres d'agriculture. Il n'était pas question pour elles d'être des

(71) Article 529 du Code rural.

(72) Les services économiques des Chambres d'agriculture, Revue des Chambres d'agriculture, 15 août 1963.

(73) F. Houillier, Les services d'utilité agricole des Chambres d'agriculture, D.S., septembre-octobre 1964.

organismes spécialisés dans la collecte de renseignements, mais davantage des institutions représentatives de la profession. En fait, on a pu confondre à leur propos deux fonctions distinctes, la consultation et la représentation (74), comme le montre la définition ambiguë de l'article 502 du Code rural, qui qualifie les Chambres d'agriculture d'organes consultatifs et professionnels des intérêts agricoles. Or, c'est surtout en tant qu'organes représentatifs que les Chambres sont consultées.

Organismes représentatifs, les Chambres d'agriculture le sont, du fait de la structure même de leur corps électoral. En effet, on s'est efforcé non seulement d'ouvrir le plus largement possible le droit de suffrage, en prescrivant que toutes les catégories de la population agricole seraient représentées, mais encore, on a essayé de donner à chacune de ces catégories d'électeurs un nombre de sièges correspondant à son importance relative au sein du monde agricole (75). De plus, les groupements agricoles présentant des garanties de durée et d'effectivité, participent au suffrage avec un nombre de voix proportionnel à l'importance numérique de leurs adhérents, dans la limite d'un certain « numerus clausus » (76). On peut ainsi considérer que dans le cadre de cette branche d'activité, le suffrage est universel.

Il paraîtrait alors logique, qu'à l'universalité du suffrage corresponde l'unité de représentation. C'est-à-dire que l'Etat ne devrait prendre l'avis, pour les questions agricoles, que des seules Chambres d'agriculture. Mais un tel système se heurte au principe de la liberté et de la pluralité syndicales (77). On peut évidemment objecter que la liberté et la pluralité syndicales sont respectées dans le cadre des Chambres d'agriculture, puisque tous les groupements y sont représentés. Cette thèse a d'ailleurs été soutenue avec vigueur par l'actuel président de l'A.P.P.C.A., M. Blondelle (78).

Cependant deux reproches peuvent être adressés aux Chambres d'agriculture, et le sont effectivement. Le premier concerne leur représentativité, qui a le défaut d'être trop générale. A vouloir représenter tout le monde, on ne défend plus personne. Et c'est un peu ce qui se passe au sein des compagnies professionnelles, dont l'opinion est le fruit d'un compromis entre les intérêts divergents des caté-

(74) La fonction consultative implique la compétence et l'impartialité, alors que la fonction représentative est nécessairement partisane.

(75) C'est ce qui résulte de la réglementation complexe prévue par les articles 503 et 510 du Code rural.

(76) Le nombre des membres élus par les groupements professionnels ne peut dépasser le tiers du nombre des membres élus par les exploitants.

(77) Proclamé par la loi du 12 mars 1946.

(78) Voir les déclarations de M. R. Blondelle dans la Revue des Chambres d'agriculture du 1er janvier 1963.

gories qui les composent. En second lieu, les Chambres d'agriculture étant des établissements publics, sont tenues à une certaine réserve dans l'expression de leur point de vue, qui n'est pas toujours compatible avec les exigences de l'action syndicale. Elles se trouvent donc dans une fausse position, à la fois à l'égard du syndicalisme et à l'égard de l'Etat.

On a souvent parlé de l'opposition existant entre les Chambres d'agriculture et le mouvement syndical. Il s'agit à notre avis d'un faux problème, résultant d'une vision trop schématique de la réalité. S'il existe des rivalités de personnes et de tendances, il est inconcevable que ces rivalités dégénèrent en un conflit entre organisations, les Chambres d'agriculture étant trop dépendantes des syndicats. Ces derniers sont à titre direct et indirect, les maîtres des élections professionnelles, et les mêmes hommes se retrouvent à la tête des deux organisations, de telle sorte qu'une parfaite symbiose est réalisée. Si parfois des oppositions se produisent, elles ne sont que le prolongement de luttes syndicales, et ne font que traduire la victoire d'une tendance sur l'autre au sein de l'établissement public, en donnant l'impression que c'est un conflit entre organismes antagonistes. La plupart du temps, ces oppositions se résorbent au sein même des Chambres d'agriculture, ce qui explique leur position moyenne et quelque peu en retrait par rapport au syndicalisme. Mais leur style, plus discret, ne doit pas faire oublier que leur contenu est syndical et que, sans lui, les Chambres d'agriculture ne sont qu'un cadre vide.

La conséquence de tout ceci, c'est qu'en définitive, en demandant l'avis des Chambres d'agriculture, l'Etat n'obtient que l'opinion des syndicats.

A titre de preuve supplémentaire, nous pouvons citer un accord du 8 février 1951 conclu entre la Confédération Générale de l'Agriculture, l'A.P.P.C.A., et la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (F.N.S.E.A.), qui reste toujours en vigueur, et qui prévoit précisément que : « les Chambres d'agriculture ne se prononceront sur les demandes de renseignements et avis dont elles sont saisies par les pouvoirs publics, qu'après avoir consulté les groupements agricoles intéressés (79). Il est alors facile de comprendre pourquoi ces établissements publics, qui défendent en sourdine des positions syndicales (80) connaissent dans l'accomplissement de leur mission un échec relatif.

(79) F. Houillier, D.S., janvier 1955, Les Chambres d'agriculture, leur passé, leur présent, leur avenir.

(80) Ce n'est d'ailleurs pas toujours le cas, M. Blondelle, président de l'A.P.P.C.A., n'ayant aucun scrupule à publier ses opinions sur des questions qui dépassent largement le domaine professionnel. Cf. Journal « Le Monde » du 30 avril 1965.

M. L. Prault, directeur jusqu'en 1960 de l'A.P.P.C.A., a parfaitement défini l'attitude de l'Etat à l'égard des Chambres d'agriculture, en disant que celui-ci a toujours oscillé entre deux désirs : « celui d'avoir à côté de lui un organe docile pour ses décisions, et celui d'avoir une institution vraiment représentative, qui lui ferait connaître les vœux et désirs des populations rurales » (81).

Ce jugement, qui date de 1940, est toujours valable de nos jours, où l'on voit le pouvoir s'impatienter de la position systématiquement hostile d'établissements publics, dont il se plait à rappeler la sujétion. Certains passages d'un livre vert remis par le ministre de l'Agriculture au chef de l'Etat, sont assez révélateurs à cet égard, de l'état d'esprit qui règne en haut lieu. Il y est dit notamment, que l'institution dépositaire des prérogatives publiques et bénéficiant de ressources fiscales, se cantonne trop souvent dans la contestation, et que l'occasion semble venue de mieux répartir les rôles, en laissant au syndicalisme le rôle de représentation des agriculteurs, pour réserver aux Chambres d'agriculture les tâches d'intérêt agricole et rural (82).

Ce projet, s'il est mis à exécution, supprimera purement et simplement le rôle consultatif des Chambres, ce dont bien entendu s'offusquent les principaux intéressés, mais qui semble pourtant n'être que l'aboutissement logique d'une évolution déjà longue.

A partir du moment où la pluralité de représentation a été admise, un organisme considéré comme insuffisamment agressif par le syndicalisme et tenu en suspicion par l'Etat, à cause de ses relations trop étroites avec les syndicats, devait fatalement perdre de son importance. Ses dirigeants l'ont très bien compris, et à plusieurs reprises ont proposé aux différents groupements et organisations agricoles, un front uni dont ils seraient bien entendu les coordonnateurs (83), ce qui leur permettrait de retrouver l'audience qui, selon les textes, aurait dû être la leur. Ces efforts n'ont jusqu'à maintenant pas abouti, et on voit au contraire se diluer le rôle consultatif des Chambres d'agriculture (84) dont l'activité est orientée de plus en plus vers

(81) L. Prault, La représentation professionnelle agricole, D.S., avril 1940.

(82) Révélations faites à la presse par M. Blondelle, et rapportées par le Journal « Le Monde » du 4 juin 1965.

(83) M. Blondelle a lancé à plusieurs reprises cette idée du front uni à la fin de l'année 1964, mais il n'a pas rencontré l'accueil enthousiaste des autres organisations. Certains ont peur d'aboutir à une mainmise de l'Etat sur les organisations agricoles, par l'intermédiaire des Chambres d'agriculture. Cf. M. Maurel, Quel est le rôle des Chambres d'agriculture ? Revue Paysans, n° 44, octobre-novembre 1963. A la fin de l'année 1966, les organisations paysannes ont essayé de mettre sur pied un organe de coordination appelé Conseil de l'Agriculture française. Mais les Chambres d'agriculture n'y sont pas représentées.

(84) Les exemples de cette dilution, nous les trouvons dans les textes eux-mêmes, qui font intervenir les Chambres d'agriculture dans la procédure consul-

des tâches techniques. Il est bien évident que ce rôle consultatif, auquel s'accrochent les Chambres d'agriculture, mais qui leur échappe en grande partie, doit être rempli par d'autres, l'Etat ne pouvant se passer de l'avis des professionnels.

Nous assistons donc à un renouvellement des méthodes d'information de l'Etat, aussi bien dans l'utilisation de ses propres services, que dans la procédure de la consultation professionnelle. C'est l'analyse de ces méthodes nouvelles que nous devons entreprendre maintenant, pour avoir une idée complète du circuit de l'information.

Section II

LES NOUVELLES METHODES D'INFORMATION DE L'ETAT

Depuis de nombreuses années déjà, la réforme administrative est à l'ordre du jour. Si, comme le fait remarquer M. de Laubadère, il est possible de placer derrière cette rubrique bien des choses diverses (85), il n'en reste pas moins que les modalités d'organisation de nos structures administratives, ne correspondent plus aux besoins de la société moderne. Ces besoins toujours plus pressants, et qui débordent sans cesse les prévisions les mieux établies, si tant est qu'elles le soient, ont favorisé la croissance quelque peu anarchique d'une véritable « administration de mission », qui se superpose à l'ancienne « administration de gestion » (86).

Ce phénomène est facilement constatable dans l'administration économique d'une manière générale, puisqu'il correspond au développement considérable de l'action de l'Etat dans ce domaine; et plus particulièrement dans l'administration de l'agriculture où, sous la pression des réalités, une véritable mutation est en train de se produire.

Les aspects économiques et sociaux des problèmes agricoles l'emportent aujourd'hui sur les aspects techniques et, par voie de conséquence, le rôle de l'économiste et du démographe augmente par

tative, au même titre que les autres groupements agricoles. L'article 2 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 dit que : « Pour toutes les consultations de la profession agricole prévues par la loi d'orientation, le gouvernement devra consulter, *notamment*, les Chambres d'agriculture et l'Assemblée permanente des présidents. Dans les nombreuses commissions créées auprès du ministre, la représentation des Chambres d'agriculture n'est pas plus importante que celle de n'importe quel groupement spécialisé.

(85) A. de Laubadère, La réforme administrative, A.J.D.A., mai 1964.

(86) Cette distinction entre l'administration de gestion et l'administration de mission a été faite par M. Pisani, R.F.S.P., 1956, p. 315.

rapport à celui de l'agronome. La complexité des phénomènes économiques, leur interdépendance, et la rapidité avec laquelle les situations se modifient, font que l'Etat ne peut intervenir dans un domaine, que s'il a une connaissance à la fois synthétique et précise des problèmes qui s'y posent. Il faut donc qu'il possède des organes adéquats en matière de prévision et de consultation. Or, nous avons vu que malgré d'incontestables efforts de rénovation, les structures traditionnelles répondent mal aux tâches nouvelles qu'on leur imposait. Alors, plutôt que d'essayer de réformer entièrement les structures existantes, qui offrent une résistance toujours très vive à toute tentative de changement, il a paru plus aisé de créer des structures nouvelles, qui vont constituer, avec tous les dangers que cela représente, une véritable administration parallèle, dont nous allons avoir une idée en étudiant successivement les organismes spécialisés qui collaborent à l'information de l'Etat et les nouveaux développements de la procédure consultative.

A. — Les organismes spécialisés.

L'idée d'un organisme spécialisé dans les enquêtes statistiques est déjà ancienne, puisqu'en 1833, Thiers avait créé un service de la statistique générale (87). Par la suite, chaque ministère eut à cœur de développer ses propres services de documentation. Mais c'est très tard seulement que l'on pensa, en France, à confier les enquêtes statistiques à un organisme unique, puisqu'il faut attendre la loi de finances du 27 avril 1946, pour voir apparaître un Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Cet institut répondait au début, à deux nécessités. Tout d'abord, il fallait obtenir des statistiques valables pour l'ensemble de l'économie française, celles dont on disposait étant anciennes et incomplètes. Or, pour arriver à ce résultat, il fallait grouper au sein d'un service unique, tous les moyens matériels et humains dont on pouvait disposer. Ce double souci apparaît tout au long des dispositions du règlement d'administration publique du 14 juin 1946, qui chargeait l'Institut : « de coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'Etat, de centraliser leur documentation statistique et économique et de réaliser l'unification des nomenclatures et codes statistiques »; ainsi que de tenir à jour l'inventaire permanent de l'économie et d'observer son évolution. C'était une tâche immense, qui réclamait en effet une direction unique avec des moyens importants. Aussi, l'article 4 du règlement d'administration publique pré-

(87) Cité par B. CHENOT, L'organisation économique de l'Etat, p. 132.

cisait-il que l'Institut regrouperait les moyens précédemment dispersés entre le service national de statistiques, l'Institut de conjoncture (88), ainsi que, dit le texte, « les services de la direction du plan et de la documentation du ministère de l'économie nationale, et les organismes qui y étaient rattachés, autres que ceux concernant le plan ».

En vue d'assurer la coordination d'ensemble des travaux statistiques, un décret du 29 mai 1947 prévoyait que des représentants de l'I.N.S.E.E. pourraient être délégués auprès des ministres intéressés, et que d'une manière générale aucune enquête ne serait entreprise, sans que l'I.N.S.E.E. soit consulté, ou au moins averti. La loi du 7 juin 1951, précédemment évoquée, devait consacrer, en même temps que le principe du secret statistique, le quasi-monopole de l'I.N.S.E.E. dans la recherche économique (89).

Organisé en sections dont l'une est spécialement chargée des questions agricoles, cet Institut a procédé à des études dans tous les domaines qui touchent à l'agriculture. Chaque année, la revue « Etudes et conjoncture » publie les résultats d'enquêtes portant sur la situation des agriculteurs et l'évolution de leurs revenus. Ce sont ces travaux qui servent de base aux nombreux rapports qui sont établis à l'intention du gouvernement et des parlementaires.

On peut dire qu'à l'heure actuelle, l'I.N.S.E.E. est le principal organisme de renseignement en matière économique, et tout particulièrement en économie agricole. Son utilité apparaît à ce point capitale que M. Chenot n'hésite pas à dire que « si tout l'administration économique devait disparaître à l'exception d'un seul service, c'est celui qu'il faudrait sauver » (90). Cependant, du point de vue agricole, deux reproches graves peuvent lui être adressés : celui de n'être, sous le vocable d'institut, qu'un service du ministère des Finances, beaucoup trop soumis de ce fait à l'autorité d'un seul ministre; et aussi, celui de ne pas constituer l'unique organe d'information de l'Etat. Ces deux reproches d'ailleurs se complètent, car si un seul service devait un jour remplir la fonction d'information économique sous ses multiples aspects, il serait inconcevable que ce service soit soumis à l'autorité d'un seul ministre. Mais ceci expliquant cela, le fait est que l'I.N.S.E.E., malgré sa position prépondérante, n'a pas le monopole de l'information statistique et qu'en dehors de toute considération technique, sa dépendance à l'égard du ministre des Finances, l'empêche de remplir pleinement sa mission.

(88) Erigé en établissement public par un décret du 13 novembre 1938.

(89) Loi n° 51-711 du 7 juin 1951, sur l'obligation de coordination et le secret en matière statistique.

(90) B. Chenot, L'organisation économique de l'Etat, p. 134.

Il est possible de réfuter les deux critiques précédentes, en montrant que l'autorité du ministre des Finances sur le fonctionnement de l'I.N.S.E.E., est limitée par la présence d'un comié de coordination des enquêtes économiques, qui décide chaque année des enquêtes à entreprendre et dont la composition permet une large représentation de tous les services et de toutes les catégories intéressées par les enquêtes (91). Ce même comité garantit par ailleurs, à défaut de l'unicité du service, l'unité d'action des organes chargés de recueillir les statistiques. Cependant, il est permis de douter de son efficacité, devant le nombre d'enquêtes entreprises par des organismes divers, en marge du ministère de l'Agriculture, laissé souvent dans l'ignorance d'études faites à la demande d'autres autorités ministérielles. C'est ainsi que le Centre de Recherche et de Documentation sur la Consommation (C.R.E.D.O.C.), participe à de nombreuses enquêtes relatives à l'agriculture (92), ce qui n'est pas condamnable en soi, mais le devient quand on apprend que cette association régie par la loi de 1901, n'a été créée que pour tourner les règles imposées par le comité de coordination des enquêtes économiques. Ceci est d'autant plus manifeste que le président du C.R.E.D.O.C. n'est autre que le directeur de l'I.N.S.E.E., assisté dans ses fonctions par de hauts fonctionnaires, inspecteurs des finances ou du Trésor, et que quatre-vingt-dix pour cent de ses ressources sont constituées par des fonds publics.

Ces démembrements de l'administration que l'on justifie généralement par les nécessités d'une plus grande souplesse de l'action admi-

(91) La composition du comité de coordination des enquêtes statistiques a été fixée par décret du 15 septembre 1952 comme suit : deux membres de l'Assemblée nationale, un membre du Sénat, un membre du Conseil économique et social, un représentant de chacun des départements ministériels, un représentant du commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, un représentant de la direction générale des impôts, trois représentants de l'I.N.S.E.E., deux personnalités du commerce désignées par arrêté du ministre chargé du Commerce sur proposition de l'Assemblée des présidents de Chambres de commerce et du Conseil national du commerce ; un président de Chambres de métiers désigné par arrêté du ministre chargé de l'Industrie sur proposition de l'Assemblée des présidents de Chambres de métiers ; six personnalités de l'industrie désignées par arrêté du ministre chargé de l'Industrie sur proposition du Conseil national du Patronat français, l'une d'elles représentant obligatoirement les petites et moyennes entreprises ; trois personnalités de l'agriculture désignées par arrêté du ministre de l'Agriculture ; quatre personnalités de confédérations syndicales désignées par arrêté du ministre du Travail et de la Sécurité sociale, trois personnalités choisies pour leur compétence en matière de statistiques et d'études économiques et désignées par arrêté du ministre chargé de l'I.N.S.E.E. Une personnalité représentant les consommateurs, désignée par arrêté du ministre chargé de l'I.N.S.E.E. sur proposition de l'Union nationale des Associations familiales.

(92) Le C.R.E.D.O.C. a notamment réalisé des enquêtes sur les migrations rurales et la consommation des fruits et des légumes. Cf. Revue Consommation, octobre-décembre 1964.

nistrative sont, de toute manière, extrêmement préjudiciables à la bonne organisation des services d'information (93).

En effet, sous prétexte de besoins évidents en matière de connaissance économique, on a vu naître durant ces dernières années, un nombre considérable de centres de documentation ou laboratoires d'économie, les uns privés, les autres publics, sans que cette distinction corresponde à quelque chose de précis puisque les fonds qui servent à les faire vivre sont essentiellement publics. Dans la majorité des cas, ces organismes reçoivent des subventions que l'on pourrait qualifier de conventionnelles (94). C'est-à-dire qu'elles sont octroyées en vue d'obtenir, sous forme de contre-prestation, un travail de recherche, sans qu'il y ait d'obligation de résultat pour l'organisme subventionné. Il existe d'ailleurs entre l'administration et des personnes publiques ou privées, de véritables contrats de recherche dont M. L. Favoreu a analysé la nature et le régime à propos de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (95). A titre d'exemple, cette délégation a confié au Centre d'Etudes des Relations Sociales d'Aix-en-Provence, qui fonctionne dans le cadre de la Faculté de Droit, une étude portant sur « Les résistances aux changements techniques et institutionnels en agriculture » (96).

De nombreux autres centres créés et dirigés par des professeurs de faculté fonctionnent ainsi, en relation avec l'I.N.R.A., comme à Rennes et Toulouse, ou avec le Commissariat général au Plan, comme à Montpellier. S'il est normal que l'enseignement supérieur, en économie comme ailleurs, se consacre à la recherche, ces deux activités étant indissociables, il paraît beaucoup moins logique de voir de telles études menées dans un cadre juridique inadéquat. Les buts de la recherche fondamentale ne sont pas les mêmes que ceux de la recherche appliquée, et le recours au système du contrat enlève aux chercheurs la possibilité d'orienter librement leurs travaux. De toute façon, il paraît inadmissible de voir des études intéressant l'agriculture avoir pour maître d'œuvre la D.G.R.S.T., le Commissariat au Plan, ou l'administration des finances, alors qu'elles devraient en toute logique revenir au ministère de l'Agriculture. Et il est

(93) « Les organismes privés en cause permettent aussi, sans même qu'il soit nécessaire d'envisager un détachement, d'avantager certains agents de l'Etat, par l'octroi d'indemnités en rémunération de services, qu'ils auraient rendus de toute manière dans leur administration d'origine. »

Rapport de la Cour des Comptes, *J.O.*, Doc. Adm., 6 juin 1963, p. 256.

(94) M. J. Boulouis, Essai sur la politique des subventions administratives, Paris, 1951, p. 96.

(95) M. L. Favoreu, Un contrat administratif d'un type nouveau. Les conventions de recherche de la D.G.R.S.T. et de la D.R.M.E., A.J.D.A, septembre 1965.

(96) L'adaptation aux changements techniques et institutionnels dans l'agriculture du Sud-Est, C.E.R.S., 2.V., Aix-en-Provence, 1965.

encore plus choquant de constater que ce même ministère confie à une société anonyme, la Société Centrale d'Aménagement Foncier Rural, créée le 25 avril 1960, l'étude des phénomènes relatifs à l'adaptation progressive des structures agraires aux exigences d'une économie moderne (97).

Ce manque de cohésion dans la recherche économique traduit à notre sens une certaine confusion de l'Etat. Il semble que l'on n'ait pas voulu choisir, entre la conception d'un organisme unique d'information (pourvoyant dans son ensemble aux besoins d'un ministère de l'économie nationale qui prendrait en charge toute la vie économique de la nation, ce qui correspond d'ailleurs à l'orientation des gouvernants de 1946, promoteurs de l'I.N.S.E.E.) et une conception plus libérale qui laisserait à chaque ministère le soin de mener une politique relativement indépendante. Nous voulons bien admettre que la première solution n'est pas souhaitable et la seconde inapplicable, mais la difficulté de trouver l'organisation idéale ne doit pas excuser l'anarchie actuelle où l'on ne sait plus qui, du ministère des Finances, du Commissariat au Plan ou du ministère de l'Agriculture, dispose de l'information de base nécessaire pour définir une politique agricole cohérente.

Si l'Etat n'est pas parvenu à une organisation parfaitement satisfaisante, la profession, elle, après un départ extrêmement lent, met actuellement sur pied un réseau d'information assez bien structuré.

Seul un petit nombre d'agriculteurs évolués se préoccupait avant la seconde guerre mondiale de connaître les règles d'une saine gestion des exploitations; ces agriculteurs s'étaient groupés dans une Union des offices de comptabilité. En 1945, la Confédération générale de l'agriculture créait une division de la rentabilité qui devait être rattachée, après son éclatement, à l'A.P.P.C.A., sous le vocable de Centre national de comptabilité et d'économie rurale.

En 1955, il existe deux groupes d'organismes professionnels s'occupant de la gestion des exploitations, l'un rattaché aux Chambres d'agriculture et au syndicalisme, l'autre aux centres d'études techniques agricoles (C.E.T.A.) (98). Il s'agit de la Fédération nationale des centres de gestion (F.N.C.G.) et de l'Union nationale des offices de comptabilité et centres d'économie rurale (U.N.O.C.C.E.R.).

Ces deux groupes vont fusionner en 1961 pour donner naissance à la Fédération nationale des organismes de gestion agricole

(97) Sur cet organisme et d'une manière générale sur tous les organismes de recherches en économie rurale, on consultera avec profit le numéro spécial de la Revue « Economie rurale » de 1964, consacré aux institutions de recherche.

(98) Cf. J.-B. CHOMBART DE LAUWE, La statistique agricole et l'homme, Revue de l'Action populaire, novembre 1955.

(F.N.O.G.A.), qui disposait alors de trois cent cinquante conseillers, répartis en 88 centres et couvrant vingt mille exploitations.

A la même époque, il apparaissait qu'un relais devenait nécessaire à l'échelon régional. Aussi les Chambres d'agriculture, les Fédérations départementales de syndicats d'exploitants agricoles, les centres départementaux de jeunes agriculteurs, et les caisses régionales de crédit agricole, fondaient-elles des associations régionales d'économie rurale qui devaient se grouper en une Fédération nationale des associations régionales d'économie rurale (F.N.A.R.E.R.).

Enfin, en janvier 1964, la F.N.A.R.E.R. et la F.N.O.G.A. fusionnaient, pour devenir un Institut national de gestion et d'économie rurale (99). Ce réseau d'information très complet, orienté principalement vers les problèmes de rentabilité de l'exploitation, est susceptible de donner à la profession les connaissances précises et chiffrées qui lui manquaient jusqu'ici, pour défendre son point de vue. Les professionnels verront ainsi leurs opinions acquérir plus de poids au sein des organismes consultatifs dont l'Etat s'entoure pour définir sa politique économique, et plus particulièrement sa politique agricole.

B. — Les nouvelles formes de collaboration professionnelle : les organes consultatifs.

La procédure consultative constitue l'un des faits dominants de l'histoire de nos institutions (100). Ce phénomène, général dans l'administration, se traduit par la présence à côté des structures classiques des ministères et de leurs services extérieurs, de formations multiples et souvent éphémères, chargées de donner des avis sur une question particulière, ou sur toute question se posant dans un domaine donné. Ce système de gouvernement, dont la théorie générale reste à élaborer, connaît cependant de nombreux détracteurs. Plus précisément, si l'on convient de sa nécessité, on déplore ses excès. C'est ainsi que « la multiplication des conseils, tend à ralentir, selon M. Mathiot, le fonctionnement de l'administration; que leur mauvaise composition peut réduire l'exécutif à ne jouer que le rôle d'un

(99) Ph. RICHARD, Recherches en économie rurale et centres de gestion, Economie rurale, 1964.

(100) Voir notamment : Aperçu sur l'administration consultative, Doc. française, 3 novembre 1964, n° 3133 C. ; L'enquête et la consultation dans la procédure administrative française, Paris, 1958, R. DRAGO et A. HEILBRONNER, L'administration consultative en France, R.I.S.A., 1959, n° 1.

T.-M. DIEMER, L'administration consultative à l'échelle départementale, R.A., avril 1964.

Les services agricoles consultatifs dans les pays européens, O.E.C.E., et Y. WEBER, L'Administration consultative, L.G.D.J., 1968.

arbitre entre des forces rivales, et que leur utilisation maladroite entraîne la dilution des responsabilités » (101).

Mais le principal défaut des organes consultatifs est leur excessive prolifération, tant et si bien qu'au niveau départemental, leur nombre était devenu « un sujet d'étonnement pour les préfets eux-mêmes » (102). Il paraît cependant difficile, comme le soulignait le Commissaire du gouvernement Romieu, de refuser au gouvernement le droit de créer des corps administratifs, dès lors que ceux-ci ont un caractère consultatif et que leur intervention est facultative et amiable, ne porte atteinte à aucun droit, et ne lèse aucun intérêt (103). Par ailleurs, les organismes consultatifs sont si nombreux, leur importance, leur composition et leurs attributions tellement variées, que l'on ne peut les juger en bloc. Dans l'ordre consultatif, il n'y a aucune commune mesure entre le Conseil Economique et Social, dont l'existence est consacrée par la Constitution, et tel comité dont le rôle est modeste et la durée incertaine. Aussi envisagerons nous ultérieurement quelle est la part du Conseil Economique et Social dans la définition de la politique agricole. Il suffit pour le moment de chercher à déterminer pourquoi, dans le domaine qui est le nôtre, l'Etat a tenu à s'entourer d'autant de conseils, de commissions et de comités, alors qu'il a déjà à sa disposition, en dehors de ses propres services et des organismes spécialisés, les Chambres d'agriculture. En d'autres termes, il s'agit de savoir si la création d'organes consultatifs répond à un souci de plus grande information, ou bien si elle obéit à d'autres raisons (104).

En fait, la question est très complexe et ne peut aboutir qu'à des réponses nuancées. La création d'un organe consultatif est le résultat de contingences multiples, qui varient dans chaque cas particulier. L'empirisme le plus total règne dans ce domaine, mais c'est un empirisme organisateur, soucieux d'efficacité.

La qualité principale des organes consultatifs est de permettre d'avoir très rapidement, sur n'importe quelle question, un avis qui, sans être étayé par des connaissances précises, présente, en raison de la compétence des membres de l'organe consultatif, de solides garanties. Cette célérité permet au Gouvernement de prendre, sans risque

(101) A. MATHIOT, Bureaucratie et Démocratie, C.E. Etudes et Doc., n° 15, 1961.

Ch. CADOUX, La procédure consultative. Essai de synthèse. Annales de l'Université de Lyon, série Droit, fascicule 20, 1960.

(102) J. MONOD, Administration, n° 46, 1962.

(103) Conclusion ROMIEU sous C.E., 19 février 1904, Chambre syndicale des fabricants de matériel de chemin de fer.

(104) Il va de soi que nous ne tenons compte ici que des organes consultatifs, à l'exclusion de tous ceux qui possèdent un pouvoir de décision et ne peuvent de ce fait prétendre à la dénomination d'organe consultatif.

de commettre de graves bévues, des décisions immédiates dans des domaines où il ne possède pas de renseignements. A cette qualité principale, s'en ajoute une autre : c'est la grande souplesse d'utilisation de l'organe consultatif. Alors que les structures administratives sont figées, insérées dans un réseau de textes et de hiérarchies qu'il est difficile de réformer, l'organe consultatif, lui, se prête à toutes les combinaisons possibles, ne serait-ce que par sa composition qui, bien souvent, rassemble des représentants de toutes les catégories professionnelles s'occupant d'une branche d'activité. Cette réunion des principaux intéressés, au sein d'un organe unique, permet au gouvernement d'avoir une vue synthétique de l'ensemble des problèmes qui se posent dans un domaine particulier, alors que par d'autres procédures, il aurait fallu beaucoup plus de temps, pour arriver à des conclusions qui se seraient dégagées avec moins de clarté. La tendance a donc été de créer pour chaque grand problème agricole, des commissions, comités, ou conseils, qui étaient réunis lorsque le besoin s'en faisait sentir. C'est ainsi que l'on a créé pour chaque production agricole ou presque, des comités chargés d'éclairer l'administration sur les aspects techniques et les difficultés pratiques rencontrées dans cette branche.

Un décret du 7 mars 1961 a institué par exemple, un comité national consultatif interprofessionnel du lait et des produits laitiers (105). Il comprend des représentants des organisations à vocation générale, comme les Chambres d'agriculture et les syndicats, des organismes coopératifs, des représentants des producteurs, des coopératives laitières, des industriels laitiers, et des représentants du commerce des produits laitiers, ainsi bien entendu que des fonctionnaires des départements ministériels intéressés : essentiellement le ministère de l'Agriculture, le ministère des Finances et le ministère de la Santé publique. Ce comité a pour mission :

1° D'étudier et de suggérer toutes mesures d'ordre économique et technique concernant la production, la collecte, la transformation, le stockage, la distribution, le commerce intérieur et extérieur du lait et des produits laitiers.

2° De proposer les décisions qu'il estimerait nécessaires dans ce domaine.

3° D'émettre des avis sur des questions qui lui sont soumises par le ministre de l'Agriculture.

Il est prévu par ailleurs que ce comité est réuni au minimum une fois par trimestre calendaire et autant de fois qu'il est nécessaire,

(105) Décret n° 61-229 du 7 mars 1961, *J.O.* du 9 mars 1961.

à la demande du ministre de l'Agriculture, de son président, ou de la majorité des membres.

Des comités semblables existent pour les autres productions. Ils sont composés à l'image du précédent et fonctionnent dans les mêmes conditions. On est allé jusqu'à créer un comité interprofessionnel de la lavande et du lavandin, alors qu'il existait déjà un groupement interprofessionnel des fleurs et plantes aromatiques; c'est assez dire jusqu'où on peut pousser le fractionnement des problèmes, en disposant pour chacun, de l'organe consultatif correspondant (106).

A côté de ces comités spécialisés par branche de production, on trouve des commissions dont la compétence s'étend sur un domaine plus vaste, mais qui ne connaissent que d'un seul problème. On retrouve ici la division classique entre les structures horizontales et les structures verticales. C'est ainsi qu'un arrêté du 14 août 1964 a créé, pour les produits agricoles et alimentaires, une commission supérieure de la qualité, elle-même divisée en sous-commissions spécialisées par produits. Cette commission est le type même de l'organisme dont l'Etat attend des suggestions, c'est ce qui ressort d'ailleurs du texte même de l'arrêté, qui précise : « qu'elle est appelée à faire toutes propositions sur les mesures propres à promouvoir le développement de la qualité des produits agricoles et alimentaires » (107).

Pour mieux connaître les revenus de l'agriculture qui sont l'objet de continuelles controverses, un décret du 6 février 1964 a institué, auprès de la commission des comptes et budgets économiques de la nation, une commission des comptes de l'agriculture, qui est chargée d'étudier les comptes économiques établis par l'I.N.S.E.E. et de donner son avis sur le rapport annuel présenté par le gouvernement au Parlement (108).

Il faut mentionner enfin les organes consultatifs qui sont institués auprès des autorités locales ou régionales, en raison de la spécificité des problèmes qui se posent à cet échelon. Il existe, par exemple, des commissions départementales et des commissions régionales des structures agricoles, qui sont chargées de donner dans le cadre du département, par région naturelle et par nature de culture ou type d'exploitation, leur avis sur la superficie optima que devrait avoir une exploitation (109). Un arrêté du 25 mai 1968 prévoit également dans chaque région de programme, la création d'un bureau régional

(106) Décret n° 61-942 du 19 août 1961, *J.O.* du 25 août 1961.
(107) Arrêté du 14 août 1964, *J.O.* du 4 septembre 1964.
(108) Décret n° 64-112 du 6 février 1964, *J.O.* du 7 février 1964.
(109) Arrêté du 14 avril 1962, *J.O.* du 3 mai. Avec rectificatif *J.O.* du 20 mai, et décret 68-281 du 27 mars 1968, *J.O.* du 28 mars.

d'orientation et de concertation agricole, dont la compétence consultative s'étend à l'ensemble des problèmes agricoles.

Cependant, une telle abondance de conseils et de comités risque d'aboutir à un résultat opposé à celui qui était recherché. Le morcellement excessif dans la répartition des tâches, empêche de dégager les idées de synthèse nécessaires à l'action du gouvernement. La prolifération des organismes peut engendrer des hésitations sur leur compétence respective, et par là même, des lenteurs dans la procédure consultative. Ces inconvénients étaient d'autant plus visibles au ministère de l'Agriculture que le nombre des organes consultatifs y était élevé (110). Aussi, une réforme est-elle intervenue pour essayer de réorganiser ces conseils de façon cohérente et d'en limiter le nombre. Un règlement d'administration publique du 3 août 1964 regroupe la majorité des formations consultatives autour de sept conseils supérieurs, dans lesquels ces formations viennent se fondre, ou auxquels elles sont rattachées (111). Ces conseils couvrent l'ensemble des problèmes et des activités agricoles, chacun étant spécialisé dans un domaine particulier. Ce sont successivement :

1° le conseil supérieur de l'enseignement, de la formation professionnelle, de la promotion sociale agricole et de la jeunesse rurale;

2° le conseil supérieur des prestations sociales agricoles;

3° le conseil supérieur des structures;

4° le conseil supérieur de l'aménagement rural;

5° le conseil supérieur de l'hydraulique;

6° le conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers;

7° le conseil supérieur de l'élevage.

« Ces conseils, nous dit le texte du décret, assistent le ministre de l'Agriculture dans l'orientation et la mise en œuvre de la politique agricole poursuivie dans le cadre des options faites par les pouvoirs publics, en vue notamment de l'adaptation nécessaire aux actions concertées de la Communauté économique européenne. Ils peuvent aussi être amenés à participer à titre consultatif à l'élaboration de la réglementation. »

Il apparaît à la lecture de ces lignes, que si la mission consultative de ces organismes est réaffirmée, leur rôle s'étend au-delà, et se prolonge dans le sens de ce que M. Drago, commentant la réforme,

(110) Cf. Doc. française, 3 novembre 1964, n° 3133 C.

(111) Décret n° 64-862 du 3 août 1964, *J.O.* du 25 août 1964. Le décret n° 68-541 du 30 mai 1968, *J.O.* du 12 juin, institue en outre un Conseil supérieur de la Coopération agricole.

appelle l'administration concertée (112). Or, dans l'acception littérale du terme, se concerter, veut dire se mettre d'accord, et un accord suppose la rencontre de deux volontés capables de décider. Dans la mesure où l'on recherche, par l'intermédiaire des organes consultatifs, non plus un avis mais un accord, il ne s'agit plus d'une consultation des milieux professionnels, mais d'une participation plus ou moins camouflée de ceux-ci à la décision.

Il faut d'ailleurs préciser qu'il est bien difficile de déterminer la frontière qui sépare un avis, surtout lorsqu'il est favorable, d'un accord. Le principal danger de l'administration consultative provient précisément de cette ambiguïté de situation dans laquelle se trouvent les professionnels, bien mal placés pour critiquer ou contester une décision à laquelle, à titre plus ou moins effectif, ils ont collaboré.

On s'est demandé quelle pouvait être l'influence des groupes de pression agissant par l'intermédiaire des organes consultatifs. Il nous paraît tout aussi important de chercher à déterminer quel est le rôle joué par l'Etat. En faisant siéger au sein d'un même conseil des représentants d'intérêts opposés, le gouvernement se réserve la position confortable d'arbitre. Les oppositions se neutralisant, il lui est ensuite plus facile d'imposer son propre point de vue. Il serait particulièrement intéressant de connaître, à ce sujet, la façon dont on détermine la composition des conseils, afin de pouvoir apprécier les mobiles réels qui conduisent au savant dosage des représentations.

Les conseils comptent généralement parmi leurs membres, outre les fonctionnaires des différentes administrations intéressées, des représentants des groupements professionnels à vocation générale et des collectivités locales, des représentants d'organismes défendant des intérêts individualisés, et enfin un certain nombre de personnalités désignées en raison de leur compétence (113). Cette réunion est en soi une bonne chose, puisqu'elle permet la confrontation des intérêts particuliers avec l'intérêt général, mais aussi des intérêts particuliers entre eux, l'âpreté des oppositions devant le céder à la raison et à l'avis d'experts impartiaux (114). Mais si le principe n'est pas critiquable, sa mise en œuvre est plus délicate et peut se solder par de graves mécomptes. En effet, de deux choses l'une : ou bien ces conseils sont conçus comme de simples réunions permettant au

(112) R. Drago, Chronique générale de législation, A.J.D.A., septembre 1964.

(113) Voir pour la composition de ces conseils, le décret n° 64-862 du 3 août 1964.

(114) Le comité permanent du conseil supérieur des structures agricoles comprend, par exemple, deux personnalités désignées par le ministre, en raison de leur compétence économique ou juridique.

gouvernement de connaître, sur une question donnée, l'avis des principaux intéressés, et dans ce cas on ne peut qu'approuver cette méthode d'information rapide et facilitant la synthèse; ou bien, les conseils deviennent autre chose que des organes purement consultatifs, et alors se pose le problème de leur composition, du caractère de leurs délibérations et de leur véritable rôle, chacun de ces points pouvant donner lieu à des critiques.

En ce qui concerne la composition des conseils, il est bien évident qu'elle ne prend toute son importance qu'à partir du moment où ceux-ci perdent leur caractère de rassembleurs d'avis, pour devenir des institutions au sein desquelles joue la loi de la majorité, le conseil ne donnant qu'un avis unique. Les oppositions risquent alors de devenir plus radicales et d'aboutir à la contestation réciproque de la qualité exigée pour siéger dans ces conseils (115).

La façon dont les séances sont organisées, la manière dont les délibérations se déroulent, peuvent aussi faire l'objet de critiques. Le fait que ce soient les directions compétentes du ministère de l'Agriculture qui assurent le secrétariat des différents conseils, et qui fournissent à leurs membres les informations nécessaires (116), donne à l'administration une prépondérance incontestable lors des délibérations. Celles-ci, d'ailleurs, se terminent bien souvent par des avis qui, pour ne mécontenter personne, ont un caractère si général, qu'ils perdent toute signification (117). Il faut remarquer aussi que la cadence de travail imposée par l'administration peut, dans certains cas, gêner les représentants de la profession, qui ne disposent que d'un temps de réflexion limité, alors que les membres de l'administration, eux, connaissent déjà les dossiers (118). Enfin, dernier reproche et sans doute le plus grave que l'on puisse adresser à ces conseils, c'est de permettre au gouvernement de se retrancher derrière leur avis pour atténuer la responsabilité de ses actes, eux-mêmes ne pouvant être responsables, puisqu'ils n'ont qu'un pouvoir consultatif. Ce système de dilution de la responsabilité est caractéristique de l'admi-

(115) La presse du mois de décembre 1964 a rapporté à ce sujet des incidents qui se sont produits au sein du groupe de travail de l'aviculture du V[e] Plan. Les représentants de la profession s'étant élevés contre la présence d'un membre de la Société Duquesne-Purina (entreprise à capitaux américains) dans ce groupe. Cf. Revue Paysans, janvier 1965. Le gouvernement précisa par la suite que cette personnalité participerait aux travaux du V[e] Plan en tant qu'expert !

(116) Prévu par l'article 6 du décret du 3 août 1964 précité.

(117) C'est ce qui s'est produit avec un groupe de travail chargé, en 1959, d'élaborer un projet de loi-cadre de l'agriculture. Cf. R.F.S.P., septembre 1962, p. 633, Les projets de loi agricole du gouvernement.

(118) Ce reproche a été adressé au gouvernement par M. A. Malterre à propos de la préparation du V[e] Plan. R.P.P., octobre 1965, Plan d'expansion ou de récession ?

nistration consultative, et il faut constater qu'en période de crise le gouvernement multiplie les formations consultatives pour ne pas affronter seul le mécontentement populaire.

En définitive, l'utilité des conseils en tant qu'organes d'information de l'Etat, dépend en grande partie de l'attitude du pouvoir à leur égard. Malheureusement, en ce domaine, la politique gouvernementale ressemble trop à la versatilité réfléchie de certain duc de Savoie. Tantôt, elle vise à mieux connaître les problèmes agricoles, et laisse aux professionnels toute latitude pour proposer des idées nouvelles; tantôt, elle ne cherche qu'à faire avaliser par les représentants agricoles des décisions déjà préparées par l'administration.

Le système consultatif mis en place par l'Etat n'a donc qu'une valeur relative; s'il apparaît comme une commodité de gouvernement, il ne constitue en aucun cas un moyen d'information supérieur aux autres. Conçu d'ailleurs dans la perspective moderne de l'économie concertée, qui doit remplacer l'antagonisme des intérêts par la collaboration des forces économiques, il connaît, au moins en matière agricole un échec certain, puisque les agriculteurs, désespérant de se faire entendre par l'intermédiaire des conseils, n'ont pas renoncé à se servir de leurs moyens habituels d'information de l'Etat.

Seulement, il ne s'agit plus dans ce cas d'une information dont l'Etat a l'initiative et qu'il recherche, mais d'une information qu'on lui impose et qu'il subit.

CHAPITRE II

L'Etat est informé.

Nous avons vu jusqu'à présent l'Etat essayer d'obtenir, par l'intermédiaire de ses propres services, ou avec le concours des professionnels, les renseignements et les avis nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la politique agricole. Mais l'Etat n'a pas toujours l'initiative dans cette recherche, bien souvent le renseignement lui est proposé sans qu'il le sollicite, voire même imposé.

De tout temps, les Etats ont connu cette propagande à contre-courant, qui vise à faire agir les pouvoirs publics dans un sens favorable à telle ou telle catégorie sociale. Quel que soit le régime politique, une telle information subsiste. Dans les Etats totalitaires, elle prend sans doute un caractère plus discret et particulier, sous la forme par exemple d'une résistance passive aux directives du pouvoir, comme ce fut le cas en Union Soviétique pour la politique agricole. Cette résistance est, en quelque sorte, une réponse des professionnels à une consultation implicite. Dans un Etat de type libéral, les moyens dont disposent les citoyens pour attirer l'attention des pouvoirs publics, sont nombreux et variés. Il est possible cependant de les regrouper en deux techniques principales. La première de ces techniques met en œuvre tous les procédés qui, de façon plus ou moins directe, font appel à l'opinion publique. Il paraît en effet logique que dans un régime libéral, chaque catégorie de citoyens puisse soumettre ses difficultés au jugement du peuple souverain. Alerter l'opinion constitue donc un excellent moyen de pression sur les autorités. Mais il existe aussi une technique d'information plus discrète, les groupes socio-professionnels préférant quelquefois ne pas porter certaines questions sur la place publique, mais obtenir

cependant des décisions favorables, en agissant directement sur les mécanismes du pouvoir.

Ce sont ces deux techniques d'information que nous allons analyser, en qualifiant pour les distinguer, la première d'officielle, et la seconde de confidentielle.

Section I

L'INFORMATION OFFICIELLE

Pour alerter l'opinion publique et attirer l'attention du pouvoir sur leur sort, les paysans ont à leur disposition un certain nombre de moyens. C'est tout d'abord l'écrit, moyen d'expression particulièrement efficace dont l'influence n'est plus à démontrer. Ce sont aussi les parlementaires qui, en bonne doctrine constitutionnelle, ne sont que les représentants de la Nation (1), mais qui, selon toute logique électorale, défendent en priorité les intérêts de leurs électeurs. Ce sont enfin les syndicats agricoles qui ont pour objet, selon les termes de la loi (2), la défense des intérêts agricoles.

Voyons en premier lieu quelle est l'information fournie par les écrits.

A. — Les Ecrits.

Parmi les écrits traitant de l'agriculture, il est possible de distinguer deux grandes catégories. On trouve d'une part des ouvrages et des revues, rares il est vrai, mais d'excellente qualité. D'autre part, il existe une presse agricole abondante quant à la multiplicité de ses titres, mais dont la diffusion est restreinte et la qualité inégale.

Les études théoriques sur l'agriculture, dues généralement à des universitaires, sont peu nombreuses (3) et souffrent, quelle que soit leur valeur intrinsèque, de deux défauts majeurs. Le premier est leur isolement, car elles sont ignorées du monde paysan, inapte dans sa majorité à assimiler de telles études, et avec lequel leurs auteurs ont peu de contact direct, de telle sorte qu'elles ne touchent pas l'opinion paysanne.

(1) « Tout mandat impératif est nul », article 27 de la Constitution du 4 octobre 1958.

(2) Loi du 12 mars 1884, article 3.

(3) M. J. Milhau ne cesse de souligner cette carence. Cf. Traité d'Economie rurale, 1954, tome I, p. 2. L'Agriculture aujourd'hui et demain, Avant-propos. Cf. aussi Economie rurale, avril 1964.

L'administration de son côté a une fâcheuse tendance à n'accepter que les résultats de ses propres recherches, et à tenir pour méprisable ce qui a été conçu et réalisé en dehors de son contrôle. Nous retrouvons ici un aspect du cloisonnement administratif, qui constitue à notre avis l'un des problèmes majeurs de l'Etat moderne. Il est regrettable en effet de voir les travaux les plus élaborés grossir les fichiers des bibliothèques et des centres de documentation, sans jamais être considérés comme susceptibles de favoriser une amélioration dans la mise en œuvre de la politique agricole.

Le second défaut de ces études est leur absence de position doctrinale. Il est assez curieux de constater, qu'à l'encontre de travaux plus anciens, il est rare de trouver aujourd'hui des ouvrages qui contiennent un ensemble de propositions cohérentes concernant l'agriculture (4). Les travaux parus ces dernières années sont en général purement descriptifs et, comme le fait remarquer M. Debatisse, l'agriculture n'a pas de maître à penser. Malgré les efforts de quelques-uns, il n'y a plus de doctrine en matière agricole (5). Ceci s'explique, en grande partie, par la rapidité avec laquelle les problèmes ont évolué. La formidable mutation que subit actuellement l'agriculture empêche tout essai de formulation d'une doctrine qui serait immédiatement contredite par les faits. Voici pourquoi, sans doute, la simple analyse des faits l'emporte aujourd'hui sur les efforts de construction théorique.

De tels efforts cependant n'ont pas cessé d'être entrepris, mais au lieu de trouver leur expression dans des œuvres capitales, ils font l'objet d'analyses parcellaires, dont les résultats sont publiés dans différentes revues. C'est ainsi que la totalité des revues à caractère économique ou social font une place parfois très large aux questions agricoles, certaines même allant jusqu'à consacrer des numéros entiers à cette matière (6).

(4) Peu d'auteurs, en effet, ont abordé le problème agricole dans son ensemble et ont essayé de définir les principes généraux d'une politique agricole, chacun demeurant dans le cadre de sa spécialité.

(5) C'est ce que dit M. Debatisse, La Révolution silencieuse, p. 264. « Le jeune syndicalisme agricole n'a pas eu comme le syndicalisme ouvrier de maîtres à penser, ni de théoriciens... Ce que nous avons appris nous l'avons découvert dans la réalité. C'est dans la débâcle des structures agricoles traditionnelles et devant la nécessité de vivre où la plupart d'entre nous se trouvaient, que nous avons puisé à la fois notre réflexion et notre action. Dans l'affrontement avec d'autres secteurs économiques, nous avons appris la place que devaient avoir les paysans dans la nation. »

(6) A titre d'exemple, la Revue Economique a consacré entièrement son numéro de septembre 1963 aux problèmes agricoles. La Revue Droit social a fait paraître, en septembre-octobre 1964, un fascicule spécial intitulé « Problèmes actuels de l'Agriculture ».

Par ailleurs, il est bien évident que la présence d'articles traitant des problèmes agricoles, dans des revues dont les préoccupations sont plus larges et l'audience plus générale que les périodiques spécialisés, favorise une meilleure diffusion des idées relatives à ces questions (7). Ces articles touchent particulièrement les catégories dirigeantes de la nation et ont donc une grande influence. Cependant, si cette méthode d'information permet une meilleure compréhension des problèmes agricoles par les hauts fonctionnaires de l'Etat et les cadres d'autres secteurs de l'activité économique, il faut constater qu'elle n'est pas le fait des agriculteurs qui, à la différence des chefs d'entreprises industrielles, ne sont pas capables, dans leur grande majorité, de participer à ce genre d'information, ou même d'en connaître. Dès que le débat sur l'agriculture se situe à un certain niveau de connaissance économique, il se déroule en marge du monde rural. Nous touchons là à une question essentielle : l'incapacité où se trouvent les agriculteurs de soutenir la discussion à un niveau élevé, et donc d'avoir quelques chances de convaincre les pouvoirs publics. Bien sûr, un tel jugement demande à être nuancé, le monde paysan n'est pas « qu'un monde de culs terreux, de mal décrottés, de pauvres types... de gens ne sachant pas faire autre chose » (8) ; il possède, lui aussi, des hommes de grande valeur intellectuelle. Seulement, entre cette élite consciente des réalités du monde moderne et sachant y faire face, et la grande masse des paysans, il y a une distance telle, que la compréhension mutuelle entre gens de même profession devient difficile. La preuve en est que les revues de qualité destinées aux agriculteurs sont peu nombreuses et de faible tirage. La Revue d'Economie Rurale (9), la Revue des Chambres d'agriculture, sont toutes deux fort bien documentées et très instructives, mais ne touchent qu'un public extrêmement réduit. Sans doute peut-on leur reprocher d'être trop techniques et d'un abord désagréable, surtout en ce qui concerne la revue des Chambres d'agriculture, présentée sous la forme d'un dossier contenant des brochures séparées. La Revue « Paysans » (10) a fait en ce sens un effort de simplification, pour rendre accessible à un public plus nombreux l'exposé des grands problèmes agricoles, mais elle n'a pas mieux réussi que les deux premières, faute de clientèle. Malgré de nobles buts et de louables efforts, cette revue n'a qu'une influence limitée, car elle

(7) On trouve périodiquement des articles relatifs à l'agriculture dans la Revue Politique et Parlementaire, la Revue de l'Action populaire, Jeunes Patrons, Esprit, la Revue des Deux Mondes...

(8) Selon les propres termes de M. DEBATISSE, *La Révolution silencieuse*, p. 1.

(9) Cf. en particulier le numéro d'avril 1965.

(10) Revue trimestrielle créée en 1955 par des syndicalistes issus des mouvements d'action catholique.

n'est plus assez savante pour impressionner les services ministériels et trop encore pour être lue de la masse paysanne. Si, à l'heure actuelle, les choses évoluent rapidement sous l'influence des groupes d'études paysans (C.E.T.A.) et d'un syndicalisme rajeuni (C.N.J.A.), si certains agriculteurs parmi les plus dynamiques ont su atteindre par leurs écrits l'opinion publique, il n'en reste pas moins que la majorité des paysans ne connaît qu'une presse dont la qualité est plus que douteuse.

La presse agricole comprend une liste impressionnante de titres : un millier selon une enquête entreprise par le ministère de l'Agriculture en 1952-1953 (11). La Revue des Chambres d'agriculture du 16 avril 1965 répertorie quelques quatre cents périodiques français à cadre national ou international, sans tenir compte des journaux locaux. A en juger par le nombre, on pourrait croire que les agriculteurs sont des gens très informés, et que l'agriculture dispose de moyens considérables pour alerter l'opinion publique et faire pression sur le gouvernement.

Cependant, par souci d'exactitude, il convient d'émettre quelques réserves sur la façon dont la Revue des Chambres d'agriculture classe les journaux, ou périodiques, en agricoles et non agricoles. Pour notre part, nous ne voyons pas en quoi « La Voix de la Forge », « L'Ami du boucher, du charcutier et du salaisonnier » ou « L'Expéditeur de beurre, œufs, volailles » (12) constituent des organes de défense paysanne. Si l'on peut considérer que certaines professions ont des liens très étroits avec l'agriculture, parce que leur activité est complémentaire de la production agricole, leurs intérêts ne se confondent pas avec celui des paysans et par conséquent leurs organes d'expression ne doivent pas être confondus. Cette première opération permet de réduire déjà, dans de fortes proportions, le nombre des titres spécifiquement agricoles.

Il reste alors deux grandes catégories de publications : celles qui sont spécialisées et représentent un groupement de producteurs comme le « Betteravier Français », « l'Action Laitière » ou « Vignes de France », et celles qui ont une vocation politique, syndicale, ou religieuse, telles que « La Terre », organe du parti communiste, « l'Information agricole », éditée par la F.N.S.E.A., ou « Jeunes forces rurales », d'obédience catholique. D'une manière générale, les publications techniques sont de bonne qualité. Organes de fédérations riches et puissantes, elles présentent des articles qui peuvent faire

(11) Voir B. Labrusse, La Presse agricole, C.N.F.S.P., n° 94.
(12) Revue des Chambres d'agriculture, 15 avril 1965.

autorité (13). Il faudrait évidemment, réaliser une étude qui analyse chaque publication en particulier, pour déterminer quelle peut être son influence sur les pouvoirs publics, mais le fait est que cette influence existe, et que les agriculteurs disposent ainsi de moyens de pression non négligeables (14). Seulement, ces journaux ne défendent que des intérêts bien précis, ceux des membres de la fédération qui les publie, et qui sont déjà des agriculteurs riches qui peuvent entretenir une presse efficace. De telle sorte que l'on peut dire, et il faut toujours faire cette distinction en matière agricole, que si certains agriculteurs sont bien défendus auprès des pouvoirs publics, l'agriculture, dans son ensemble, ne dispose pas des mêmes moyens. On peut d'ailleurs se poser la question de savoir si un journal agricole d'information générale a quelques chances de réussir; la seule tentative entreprise ayant été un échec (15). Il semblerait que la spécificité de chaque production et le particularisme régional, s'opposent à l'existence d'un organe unique d'information.

Cette raison paraît de prime abord valable et explique, en partie, le grand nombre de titres de la presse agricole. Toutefois, la divergence des intérêts n'empêche pas la presse politique, religieuse, et même syndicale (16) de s'étendre à toutes les catégories d'agriculteurs. Il existe donc des centres de polarisation de l'opinion paysanne qui permettent des regroupements, autour de certains thèmes, qui ne sont pas strictement économiques. Pourquoi, alors, les paysans ne seraient-ils pas capables de prendre conscience de la profonde unité de destin qui les lie tous, petits ou gros, viticulteurs ou betteraviers, dans l'évolution de la société industrielle ?

Car, ou bien ils arrivent à se grouper et à acquérir assez de puissance pour s'imposer en face des autres secteurs (17) ou bien ils deviendront des salariés des firmes industrielles par l'intermédiaire de contrats dits d'intégration (18). Cette inquiétude alternative justifierait à notre avis la présence d'un grand journal de défense paysanne. Or, jusqu'à présent, les journaux ou plus exactement les feuilles

(13) C'est le cas de la Revue « Alcool et Dérivés », tribune de l'Institut français de l'alcool.

(14) Voir sur ce point les analyses de M. J. Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression en France, pp. 202-203.

(15) Cf. B. Labrusse, La Presse agricole, C.F.N.S.P., n° 94.

(16) Le syndicalisme à vocation générale, par opposition au syndicalisme fondé sur les productions. Nous pensons en effet ici à la F.N.S.E.A. qui publie « L'Information agricole », hebdomadaire chargé de faire connaître le point de vue des agriculteurs aux parlementaires et aux milieux non agricoles. Cf. Revue du ministère de l'Agriculture, mai, juin, juillet 1955.

(17) Alternative retenue par les travaux préparatoires au V^e^ Plan. Cf. Paysans, décembre 1964, janvier 1965, p. 81.

(18) Voir sur la signification de ce terme M. Parodi, Etudes rurales, janvier-mars 1964, n° 12.

(car bien souvent le journal n'en comporte qu'une), qui se partagent la clientèle des campagnes, sont d'une affligeante pauvreté. Et même s'il faut faire quelques exceptions pour certains organes particulièrement bien documentés et rédigés (19), le fait est que ce n'est pas une telle presse qui est susceptible d'avoir une quelconque influence sur le pouvoir, ou sur les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture qui, eux, disposent de périodiques dont le luxe et la qualité accentuent le contraste avec cette dernière (20). Il convient aussi d'évoquer la dépendance des publications agricoles, à l'égard des entreprises industrielles ou commerciales, du fait de la publicité. Un tiers environ de la surface imprimée de ces journaux et revues est occupé par des formules publicitaires, et les trois quarts de leurs ressources proviennent des annonceurs. Comment une telle presse pourrait-elle, dans ces conditions, exprimer des idées hostiles à ceux qui la font vivre ? La presse agricole ne constitue donc pas, d'une manière générale, un moyen d'information suffisamment efficace, et lorsqu'il s'agit d'alerter l'opinion publique et de faire pression sur le gouvernement, c'est à la grande presse que les paysans ont recours (21). Mais, si les grands quotidiens, notamment en province, ont une page agricole, celle-ci est habituellement remplie d'articles de technique culturale ou d'informations de caractère neutre. Il n'est pas possible, en effet, à un journal s'adressant à toutes les catégories de la population, de prendre des positions susceptibles de lui aliéner une partie de sa clientèle. L'échec de la presse politique le prouve amplement. La grande presse rend compte des événements et ne joue qu'un rôle de caisse de résonance pour les autres formes de pression utilisées par les agriculteurs.

B. — Les parlementaires.

La représentation parlementaire des agriculteurs est une question dont on parle volontiers, sans pour autant la connaître. La III[e] République et le scrutin d'arrondissement ont laissé dans les esprits l'image du député de province allant faire, selon les propres termes d'Alain,

(19) Les journaux d'inspiration catholique tels que « Jeunes forces rurales » sont d'une qualité honnête. Les journaux syndicaux de valeur très inégale. La presse d'inspiration politique nettement mauvaise.

(20) Les bulletins techniques des différentes directions du ministère de l'Agriculture sont bien faits, très documentés, et d'une présentation matérielle particulièrement soignée. Quant à la « Revue française de l'Agriculture » c'est incontestablement une revue de prestige.

(21) Ce que l'on a appelé « l'affaire Gabin » procède de cette technique. La question de l'accaparement des terres posée par la presse professionnelle ne trouvait aucun écho, jusqu'au jour où les syndicalistes paysans créèrent « l'affaire Gabin ».

« la leçon aux parisiens », et emportant dans ses bagages une longue liste de revendications concernant les intérêts de ses électeurs (22). Jamais, sans doute, le contact entre la nation et ses représentants ne fut plus étroit, plus concret, et les agriculteurs, comme les autres catégories de la population, trouvaient toujours une oreille attentive chez leur député. Mais on en a tiré trop facilement la conclusion, qu'étant donné l'importance de la population rurale, la France était une République de paysans (23).

L'erreur presque toujours commise provient de la confusion de deux notions qui devraient rester distinctes : celle d'agriculture ou de paysannerie, et celle de monde rural. Or, s'il est bien exact que tous les paysans sont des ruraux, la réciproque n'est plus vraie. L'assimilation que l'on fait habituellement entre les deux termes, conduit alors à une fausse appréciation des choses. Certains auteurs par exemple, n'hésitent pas à qualifier le Conseil de la République, sous prétexte que le mode d'élection à cet organe favorise les départements ruraux, de Chambre d'agriculture (24). La formule est élégante, elle n'en est pas moins excessive. Les Chambres d'agriculture sont des organismes composés uniquement de professionnels; peut-on prétendre qu'il en soit de même d'une assemblée politique où ceux-ci ne se sont jamais trouvés en majorité (25) ? D'après une étude récente, le Sénat de la V^e^ République compterait soixante-trois agriculteurs, chiffre bien faible, nous dit l'auteur, si on le compare à la masse de la population agricole (26), et ce chiffre demanderait à être vérifié de plus près, car il faut tenir compte des grands propriétaires qui peuvent se dire agriculteurs, mais ont en fait des intérêts très diversifiés. Ainsi, même la plus rurale de nos deux assemblées ne comporte qu'une minorité de paysans. Et la meilleure preuve que l'on puisse fournir de l'influence réduite des parlementaires agriculteurs, c'est qu'à notre connaissance, jamais aucun gouvernement ne fut obligé de démissionner pour des questions relatives à l'agriculture. Le seul exemple de mobilisation parlementaire en faveur de cette dernière, nous est fourni par la V^e^ République lorsque, en mars 1960, deux cent quatre vingt sept demandes de convocation du Parlement furent déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale. Mais les problèmes agricoles n'étaient alors qu'un prétexte, servant aux groupes qui constituaient

(22) Cf. A. SIEGFRIED, De la Troisième à la Quatrième République, Grasset, p. 41.

(23) H. NOILHAN, La République des Paysans, Aurillac, 1938.

(24) M. DUVERGER, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1955, p. 478.

(25) MATTEI-DOGAN, La représentation parlementaire du monde rural, C.F.N.S.P., n° 94.

(26) E. GUICHARD-AYOUB, Ch. ROIG, J. GRANGÉ, Etudes sur le Parlement de la V^e^ République, P.U.F., 1965.

cette majorité de rencontre, à mener une guerre d'escarmouches contre le pouvoir exécutif. Certes, on ne saurait nier le rôle actif de l'organisation professionnelle pour ameuter l'opinion et rassembler les parlementaires de façon à forcer la main au gouvernement, le ralliement de certains députés U.N.R. aux thèses de la F.N.S.E.A. en témoigne. Cependant, il apparaît aussi que l'opposition espérait exploiter l'occasion offerte, à des fins purement politiques (27). Dans ce cas comme dans d'autres, les agriculteurs ont servi, plus qu'ils n'ont été servis, et si un terme définit bien leur position par rapport aux hommes politiques, c'est celui de serviteurs.

L'énorme potentiel électoral que représentent les masses paysannes et leur comportement politique stable, ont toujours attiré la convoitise des partis qui ont essayé de s'implanter en milieu rural et de s'attacher certaines fidélités. Aussi, la défense de la paysannerie est-elle devenue, dans leurs programmes respectifs, une clause de style. Du parti communiste à l'extrême-droite, chacun vante les vertus paysannes, proclame son indéfectible attachement à la petite exploitation familiale, et insiste sur l'urgence des réformes à entreprendre, en se gardant bien toutefois de trop préciser ce qu'il convient de faire, car des propositions concrètes risqueraient de déplaire à certaines catégories de l'opinion paysanne et ce serait autant de voix perdues (28). Une telle attitude ne peut qu'entraîner l'opportunisme, ou ce que M. Augé Laribé appelle la démagogie agraire (29). « Forces rurales », journal agricole du parti socialiste S.F.I.O., reconnaissait ainsi avec quelque naïveté, en mars 1954, que l'importance considérable des petites et moyennes exploitations avait été déterminante dans la fixation de la politique agricole du parti (30). Ce qui revient à dire, que l'on fait écouter aux paysans la musique qui leur plait et non pas celle qu'ils devraient entendre.

En fait, les partis politiques n'ont jamais essayé de trouver une politique agricole, mais seulement une clientèle. La preuve la plus flagrante nous en est donnée par une déclaration de M. Leroy Ladurie au Congrès du parti paysan en 1954 : « Il est indispensable que de plus en plus, les dirigeants et les militants de notre parti occupent, sur un plan ou sur un autre, des postes importants au sein du syndica-

(27) J.-L. Parodi, Quatre années de controverses constitutionnelles, R.F.S.P., décembre 1962, p. 850.

(28) J. Fauvet et H. Mendras, C.F.N.S.P., n° 94, ont analysé particulièrement bien l'attitude des partis politiques par rapport au monde paysan. C'est en grande partie sur leur étude que nous nous fondons, pour exprimer ce point de vue. Il est symptomatique, par exemple, de voir le parti communiste défendre la petite exploitation paysanne dans le journal « La Terre » et la condamner dans « Le Paysan », organe plus particulièrement destiné aux ouvriers agricoles.

(29) M. Augé-Laribe, La politique agricole de la France, p. 445.

(30) J. Fauvet et H. Mendras, op. cité, p. 87.

lisme agricole. Il faut que le Parti paysan pénètre dans la masse paysanne comme d'autres partis ont pénétré dans la masse syndicale ouvrière » (31). Qu'un parti paysan cherche à s'implanter en milieu paysan, voilà qui ne manque pas de saveur; mais qui traduit bien les rapports existant entre les milieux parlementaires et le monde agricole.

Nous sommes en présence de deux groupes sociologiques étrangers l'un à l'autre, mais ayant besoin l'un de l'autre. Les parlementaires demandent des voix, les agriculteurs des interventions. Il existe en quelque sorte un contrat implicite, véritable marché de dupes, dans lequel les paysans donnent leurs suffrages à ceux qui proclament les soutenir, c'est-à-dire à tous les partis politiques sans exception. Ces derniers ne s'engagent qu'à plaider la cause paysanne, sans promettre de mesures concrètes, ce qui explique leur totale inefficacité (32). Les partis politiques ont dans leur structure actuelle, des intérêts divers et pas seulement agricoles. Ils sont souvent amenés à composer avec les réalités (33), et estiment, de ce fait, être libérés de leurs engagements envers les paysans, dès lors qu'ils défendent publiquement les thèses de ces derniers, même s'ils savent que ces propositions n'auront aucun aboutissement et n'amélioreront en rien la condition paysanne. Il est d'ailleurs caractéristique de constater le manque d'idées neuves en matière agricole. Les parlementaires se contentent de reprendre, en ce domaine, des slogans éculés, mais qui ont fait leurs preuves auprès d'une paysannerie ignorante. Cette absence d'idées s'est traduite sur le plan législatif, où pendant près

(31) Propos rapportés par J. FAUVET et H. MENDRAS, ouvrage précité.

(32) Nous nous contenterons de citer à titre d'exemple ce qui fut déjà dit par J. FAUVET et H. MENDRAS, op. cité, p. 223.

« L'initiative parlementaire en matière agricole est à la fois abondante et inefficace. Durant la législature 1951-1955 on a enregistré, imprimé et distribué aux députés, 243 propositions de loi concernant l'organisation des marchés agricoles, les cultures spécialisées, l'élevage, le fermage, les forêts, les lois sociales agricoles, la chasse et la pêche. De ces 243 propositions de loi 19 ont été adoptées après débats. A l'exception de 6 ou 7, elles portent sur des problèmes sans grand intérêt et auraient pu relever aussi bien de la compétence des services techniques du ministère de l'Agriculture, 22 ont été adoptées sans débat ; 202, soit plus des quatre cinquièmes n'ont pas été adoptées. Parmi ces dernières, les trois quarts n'ont pas été rapportées en commission. Du dernier quart, la plupart ont été rapportées, mais n'ont jamais été discutées par l'Assemblée. Une dizaine ont été inscrites à l'ordre du jour mais, après discussion, l'Assemblée les a renvoyées à la commission des Finances où elles ont été enterrées. »

(33) S. MALLET critique à ce propos la position adoptée localement par le parti communiste à Saint-Pol-de-Léon, lors de la guerre de l'artichaut, dans laquelle les emballeurs cégétistes faisaient cause commune avec les expéditeurs, contre les paysans : « Les Paysans contre le passé », pp. 179 et s. Cf. aussi J. MEYNAUD, La Révolte paysanne, p. 166 : « Sans frapper uniquement les paysans, la marge qui existe entre les promesses du candidat et les actes de l'élu est particulièrement nette. »

d'un demi-siècle, deux mesures seulement pouvant être considérées comme ayant un caractère révolutionnaire, ont été adoptées : la création de l'O.N.I.C. en 1936 et le statut du fermage en 1945. Il faut attendre ensuite la loi du 5 août 1960, pour voir apparaître une nouvelle conception des problèmes agricoles, en spécifiant d'ailleurs, que cette loi n'a pas son origine dans une initiative parlementaire, mais a été prise sous la pression d'un syndicalisme rajeuni (34).

Faut-il en conclure que les parlementaires n'eurent aucune action sur la politique agricole française ? Ce serait inexact et il suffit d'étudier les débats des assemblées, pour se rendre compte que les discussions sur les problèmes agricoles furent toujours très animées. Mais l'analyse du contenu de ces débats permet de constater que les thèmes abordés sont identiques d'une année à l'autre et sont en définitive très limités.

Pendant de longues années, la défense des prix agricoles fut le thème, non pas unique mais essentiel de tous les débats parlementaires se rapportant à l'agriculture. En revanche, il ne fut pas souvent question, du moins jusqu'en 1960, des problèmes de rentabilité des exploitations, ou des réformes des circuits de distribution. Ceci s'explique facilement : dire à certains agriculteurs qu'ils travaillent dans des conditions archaïques et qu'ils doivent disparaître, ou dénoncer les marges bénéficiaires trop élevées de certains intermédiaires, ne fut jamais de bonne tactique électorale. Il eut fallu beaucoup de courage à un député pour braver ainsi l'opinion de son électorat. Demander, au contraire, le relèvement des prix à la production, en se gardant bien d'insister sur les répercussions qu'entraînerait un tel relèvement, c'était s'assurer un succès certain; d'autant plus que les agriculteurs ne furent sensibles, pendant longtemps, qu'à l'aspect financier immédiat de leur situation. Pour la majorité d'entre eux en effet, le problème était simple à poser : constatant la baisse relative de la valeur de leurs produits, par rapport aux produits industriels, ils pensaient qu'il y avait là une injustice qui expliquait leurs difficultés. La disparition de ces difficultés ne pouvait donc provenir que d'une augmentation des prix agricoles, leur permettant de retrouver un niveau de vie décent (35). Ce raisonnement a tenu lieu de pro-

(34) Y. TAVERNIER, R.F.S.P., septembre 1962, p. 611.

(35) R. CARTIER explique bien cet état d'esprit et cette forme de raisonnement de l'agriculteur dans un chapitre de son livre (France, quelle agriculture veux-tu ? Plon, 1960) intitulé « Cahier des doléances de Jacques Bonhomme ». La comparaison de l'évolution du prix du quintal de blé et du litre d'essence ou du paquet de cigarettes, a une énorme influence sur l'état d'esprit des populations agricoles.

gramme aux paysans durant de longues décades, et continue d'ailleurs, d'être le moteur de toutes leurs revedications (36).

Il est bien naturel que les préoccupations immédiates l'emportent chez les agriculteurs, comme dans les autres catégories sociales, sur les vues à long terme. En conséquence, il est tout aussi naturel que les parlementaires aient défendu ce qui apparaissait comme primordial aux agriculteurs : les prix de leurs produits. En ce domaine, leur action fut efficace. La division des assemblées, la faiblesse du pouvoir exécutif, ont permis à l'Amicale parlementaire agricole de jouer, sous la IV[e] République, un rôle très important (37).

Si, en dehors du relèvement du niveau de vie des paysans, les parlementaires évitèrent d'aborder certains sujets importants, cela tient aussi au fait que les dirigeants des syndicats agricoles et les députés ou sénateurs d'origine paysanne, furent pendant longtemps les représentants d'une agriculture évoluée, qui n'avait pas de gros problèmes, mis à part celui de l'écoulement de ses produits à des prix rémunérateurs (38). Les représentants de la petite et de la moyenne exploitation agricole furent toujours très peu nombreux au Parlement, et en minorité au sein des organisations professionnelles (39) : il n'est pas surprenant, dès lors, que leurs revendications n'aient jamais été sérieusement défendues par les parlementaires. D'autant plus que ces revendications impliquent des choix politiques nécessairement générateurs de divisions.

L'avènement de la V[e] République, les perspectives d'instauration du Marché Commun, les modifications survenues dans l'évolution du monde rural, ont profondément changé ces données et on fait perdre à la représentation parlementaire une grande partie de sa valeur (40). Tout d'abord, l'exode rural, en faisant baisser l'impor-

(36) M. de Caffarelli déclarait dans une conférence de presse au mois d'octobre 1963, « qu'il était logique que la préoccupation essentielle de la paysannerie, soit en période d'instabilité financière, la défense de ses prix ».

(37) « Les influences électorales, la division des parlementaires, un législatif omnipotent, un exécutif fugace, tout cela permit au syndicalisme agricole d'opérer une pression très forte sur les décisions du pouvoir. L'amicale parlementaire agricole apparaissait comme un super-parti sans équivalent ailleurs, et qui traduisait bien les rapports de forces. » H. Buchou, Rapport présenté au XVII[e] Congrès de la F.N.S.E.A., 1[er] mars 1963.

(38) « L'histoire de notre agriculture, depuis la fin de la deuxième guerre, est dominée par la lutte de l'organisation professionnelle, contre l'insuffisance des prix des produits agricoles : prix arbitrairement comprimés par des mesures directes de taxation, prix alourdis par des importations excessives dans des conditions de commerce anormales, prix effondrés par la surproduction résultant d'une succession de bonnes récoltes sans débouchés suffisants. » P. Halle, cité par M. Debatisse, op. cité, p. 95.

(39) Voir M. Debatisse, op. cité, p. 84 et p. 94.

(40) J. Meynaud, Nouvelles études sur les groupes de pression en France, C.F.N.S.P., n° 118, p. 250.

tance numérique des agriculteurs en diminue aussi la puissance électorale. Ensuite, l'adoption d'une Constitution qui limite considérablement le droit d'initiative des députés, rend leur appui moins nécessaire. Le fait enfin que les prix agricoles doivent être déterminés au niveau européen, aboutit à rendre caduques les traditionnelles contestations qui y étaient relatives.

Ce renouvellement des problèmes agricoles et du cadre dans lequel ils sont débattus, va amener un renouvellement des méthodes d'action de la paysannerie. Comptant beaucoup moins sur les parlementaires, les agriculteurs vont faire davantage confiance aux organismes syndicaux, lesquels, par le rajeunissement de leurs cadres, imposeront des idées nouvelles, dont ils préfèreront débattre directement avec le gouvernement, plutôt que de passer par l'intermédiaire de représentants parfois réticents (41).

C. — Les syndicats.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 21 mars 1884, « les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques industriels, commerciaux et agricoles ». C'est ainsi que naquit juridiquement le syndicalisme agricole. La petite histoire ajoute que c'est incidemment que fut ajoutée à ce texte de loi la référence aux intérêts agricoles (42). Mais de toute façon, s'il eut fallu une loi particulière pour consacrer le droit des agriculteurs à se grouper, elle n'aurait pu manquer d'être votée, car le besoin d'un mouvement syndical en agriculture était tout aussi pressant que dans l'industrie. Les faits d'ailleurs avaient précédé le droit, puisqu'un professeur départemental d'agriculture avait lancé dès 1883 un appel en faveur de la création de syndicats (43), et dès l'adoption de la loi de 1884, le syndicalisme agricole connut un développement très rapide.

La politique, malheureusement, divisa les mouvements agricoles, ce qui les empêcha pendant longtemps de jouer, auprès du gouvernement, un rôle efficace. Bien que subsistant toujours, ces divisions ont eu cependant tendance, de nos jours, à céder le pas aux impératifs de l'efficacité syndicale; efficacité d'autant plus nécessaire que les décisions à caractère économique prennent, dans notre monde,

(41) Cf. les débats difficiles qui se déroulèrent pour reconnaître le droit de préemption aux S.A.F.E.R., *J.O*, Débats Assemblée nationale et Sénat, juillet 1962.

(42) Pour l'histoire du syndicalisme, cf. L. PRUGNAUD, Les étapes du syndicalisme agricole en France, Editions de l'Epi, Paris, 1963, et plus particulièrement sur la genèse de la loi de 1884, p. 20.

(43) L. PRUGNAUD, ouvrage précité, p. 18.

une importance considérable, et que c'est au niveau de la discussion des grandes options économiques que se situe la véritable démocratie.

C'est la raison pour laquelle il convient de déterminer quels furent les moyens et les méthodes d'information et de pression employés par les syndicats agricoles à l'encontre du gouvernement, quel est l'état actuel de leurs rapports, et ce qu'il est souhaitable que ces rapports deviennent à l'avenir.

1° Histoire du syndicalisme agricole.

On ne peut même pas appliquer au syndicalisme agricole le mot de Péguy selon lequel tout commence en mystique et tout finit par de la politique, car, avant que de naître, ce syndicalisme était déjà divisé par la politique.

A la Société des agriculteurs de France, créée en 1868 et dominée par les grands noms de l'aristocratie campagnarde (44), la République des républicains (45) opposa bien vite une Société nationale d'encouragement à l'agriculture, animée par les radicaux (46). Le ministère de l'Agriculture n'avait pas encore vu le jour, la loi sur la liberté syndicale n'était pas encore adoptée, que déjà la fièvre partisane avait introduit dans les champs les notions de droite et de gauche. Le syndicalisme agricole va donc naître et grandir sous le signe de ce partage. A l'initiative de la Société des agriculteurs de France est créée, le 31 mai 1886, l'Union centrale des syndicats agricoles, qui se ramifiera par la suite en Unions régionales. De son côté, la Société nationale d'encouragement à l'agriculture, mettait sur pied en 1909, la Fédération des Syndicats agricoles. Dès lors, la vie du syndicalisme agricole, dont M. L. Prugnaud a retracé les péripéties dans un livre fort bien documenté (47), va se dérouler dans l'opposition continuelle des organisations liées à la rue d'Athènes, et de celles rattachées au Boulevard Saint-Germain; la désignation du siège social permettant d'indiquer immédiatement l'obédience de chacune d'elles (48).

Cette opposition de tendances n'a pas eu que des inconvénients. La concurrence qui en résulta fut à l'origine d'initiatives nombreu-

(44) La Société des agriculteurs de France prit la forme d'une association de la loi de 1901, lorsque celle-ci intervint. Elle eut pour présidents des hommes tels que le comte de Dampierre, le marquis, puis le comte de Vogüé.

(45) Titre du tome II de l'Histoire de la IIIe République de J. Chastenet.

(46) Créée en 1880, la Société nationale d'encouragement à l'agriculture fut présidée par Jules Méline, Fernand David et Henri Queuille.

(47) L. Prugnaud, ouvrage cité.

(48) La Société des agriculteurs de France avait son siège 8, rue d'Athènes dans le 9e arrondissement de Paris. La Société nationale d'encouragement à l'agriculture était installée au numéro 129 du boulevard Saint-Germain.

ses, de part et d'autre. C'est ainsi que l'Union centrale développa tout un réseau de caisses de crédit agricole mutuel et de caisses de mutualité, régies par la loi du 4 juillet 1900. Dans le même temps, la Fédération des Syndicats agricoles se transformait en une Fédération nationale de la mutualité et de la coopération agricole, qui regroupait encore la Fédération des caisses régionales de crédit agricole et la Fédération des coopératives agricoles de production et de vente. Bref, sans rentrer dans le détail, fort complexe, des relations syndicales, la rue d'Athènes et le Boulevard Saint-Germain rivalisèrent d'imagination créatrice.

Malheureusement, ce n'est pas toujours dans un sens constructif que fut employé le dynamisme syndical, et l'on vit chaque tendance user de son influence auprès des pouvoirs publics, non dans la perspective d'une amélioration du sort des agriculteurs, mais pour couler l'organisation rivale. Par exemple, dans le conflit qui opposa les « syndicats boutiques » de l'Union centrale au commerce de détail, sur la question de savoir si ces syndicats avaient le droit de faire, au profit de leurs membres, toutes opérations d'achat et de vente, la position adoptée par la tendance du Boulevard Saint-Germain visait à faire interdire aux organisations concurrentes la poursuite de leurs activités (49). Il est bien évident que de telles attitudes ne renforçaient pas la position des agriculteurs à l'égard des pouvoirs publics, lesquels pouvaient jouer sur les divergences professionnelles, pour imposer leur propre point de vue.

A ces divisions politiques sont venues s'ajouter des oppositions d'intérêts. Le développement même du mouvement syndical aboutit en se diversifiant, à jouer dans le sens d'une dilution des forces agricoles, par la création d'associations spécialisées. Agissant pour la seule défense de leurs intérêts et indépendamment de toute politique syndicale générale, ces associations apparurent dès le début du siècle, et certaines devinrent très puissantes, telles l'Association générale des producteurs de blé, créée le 24 mars 1924, la Confédération générale des planteurs de betteraves, fondée le 3 juin 1921, ou bien encore la Fédération des Associations viticoles de France, datant du 18 février 1913.

Une autre distinction doit être faite dans le syndicalisme agricole, entre les ouvriers agricoles, les exploitants, qui se subdivisent en fermiers ou métayers et propriétaires, et les propriétaires non exploitants. A ces différentes catégories sociales correspondent autant

(49) L. PRUGNAUD décrit de façon détaillée les circonstances de cette affaire, op. cité, pp. 50 à 63.

d'organismes syndicaux, parfois même en double exemplaire, pour une même catégorie (50).

Enfin, on a vu apparaître ces dernières années une nouvelle distinction, non plus fondée sur des options politiques ou des situations économiques, mais sur l'âge. Au syndicalisme des vieux s'oppose le syndicalisme des jeunes (51).

Le législateur lui-même, en créant les Chambres d'agriculture, a rendu plus complexe encore la représentation de la profession, et a envenimé, du moins pour un temps, les rapports des différents courants syndicaux.

Cet émiettement des forces agricoles, conjugué avec un déficit chronique des cadres de valeur, ne pouvait qu'affaiblir la position paysanne dans ses rapports avec les pouvoirs publics. De cette faiblesse, les dirigeants agricoles furent très vite conscients et ils tentèrent, à plusieurs reprises, de fédérer leurs forces. C'est ainsi que, profitant de l'élan donné par l'Union sacrée de la guerre 1914-1918, on tenta de créer une Confédération nationale des associations agricoles (C.N.A.A.), dont le secrétaire général fut M. Augé Laribé (52). Cependant, malgré la compétence de ses animateurs, cette organisation ne put, en raison des dissensions internes qui l'agitaient, devenir un interlocuteur de poids auprès de l'Etat. Progressivement délaissée, elle devait disparaître en 1936.

Elle n'avait pas fini d'exister, qu'une nouvelle tentative était entreprise sous l'égide de l'Union Nationale des Syndicats Agricoles (U.N.S.A.), organisme qui connut un grand dynamisme, et eut le mérite de réorganiser l'Union des offices de comptabilité et de statistiques agricoles, et de la compléter par un Office central de Comptabilité et d'Economie rurale (53).

L'unité que l'U.N.S.A. voulait réaliser, ce fut, par suite des événements politiques, au gouvernement de Vichy qu'il revint de l'imposer, en instituant par la loi du 2 décembre 1940, la Corporation paysanne. Mais compte tenu des circonstances dans lesquelles elle avait été acquise, l'organisation autoritaire de la profession ne pouvait survivre au régime qui l'avait instaurée. Les socialistes pourtant,

(50) Les ouvriers agricoles, par exemple, ont été sollicités par les branches agricoles des grands syndicats ouvriers : Fédération nationale des Travailleurs de la Terre pour la C.G.T., Fédération des Syndicats libres des Travailleurs de la Terre pour la C.F.T.C. et Fédération nationale des Travailleurs de l'Agriculture Force Ouvrière.

(51) Ce qui n'était en 1947 que le Cercle national des Jeunes Agriculteurs, simple section de la Confédération Générale de l'Agriculture, est devenu un syndicat autonome en 1957, et a pris en 1961 le nom de Centre national des Jeunes Agriculteurs.

(52) Cf. L. PRUGNAUD, op. cité, p. 100.

(53) H. de MONTBRON, L'action syndicale dans l'agriculture, Sirey, 1965, p. 36.

pensèrent, à la Libération, pouvoir maintenir dans le cadre de la Confédération générale de l'Agriculture l'unité obtenue par force (54). C'était caresser le rêve illusoire d'une entente impossible; avec le retour à la liberté syndicale, les organisations agricoles retournèrent à leurs vieilles querelles.

S'il faut, à ce stade, dresser le bilan du syndicalisme agricole, il est possible d'affirmer que, déchiré par des luttes intestines, celui-ci n'a pas pu jouer le rôle qui aurait dû être le sien. N'ayant à sa disposition aucun service économique digne de ce nom, agissant pour des raisons qui n'étaient pas toujours de pure défense professionnelle, il ne sut pas échapper aux passions politiques qui présidèrent à sa naissance. L'essentiel de son action ayant consisté en pressions sur les parlementaires, on peut juger de ses résultats à travers la politique agricole française durant cette période : ce fut un échec (55).

A ceux qui prétendent que les syndicats ont tout de même joué un rôle positif, il est facile de montrer que toutes les grandes victoires des organisations agricoles n'ont été, en définitive, que des victoires à la Pyrrhus. Les mesures protectionnistes arrachées de haute lutte, ou bien l'établissement d'un système d'indexation, n'ont jamais abouti qu'à perpétuer des structures vieillies, des modes de productions archaïques, rendant ainsi l'agriculture plus vulnérable, dans un monde où tout évoluait autour d'elle (56).

Cependant, aucune entreprise n'est jamais totalement négative. Les dirigeants agricoles ont tiré la leçon de leurs expériences malheureuses. La défaite est bonne conseillère, et l'on assiste, depuis 1945, à un effort continu des cadres paysans, pour sortir le syndicalisme de l'ornière, malgré de nombreuses hésitations et de grandes difficultés.

2° Etat actuel du syndicalisme agricole.

Deux soucis majeurs dominent le syndicalisme agricole depuis sa renaissance en 1946. C'est, d'une part, le souci de son indépendance, et d'autre part, celui de son unité. Ces deux questions sont d'ailleurs étroitement liées, l'indépendance des syndicats agricoles provenant de l'existence en leur sein, de courants antagonistes, qui n'acceptent l'unité syndicale, qu'à la condition qu'un certain équilibre soit maintenu entre les tendances politiques opposées. C'est ainsi que, pour ne pas risquer de voir les syndicats paysans devenir de simples comités de soutien dans les luttes politiques, il fut proposé, dès le pre-

(54) Sur la C.G.A., cf. C. Emeri, La C.G.A., C.F.N.S.P., n° 94.

(55) M. Augé-Laribe, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, pp. 441 et s.

(56) P. Barral, Les agrariens français de Méline à Pisani, C.F.N.S.P., n° 169, 1968, pp. 78 et s.

mier Congrès de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, de rendre incompatibles les fonctions d'administrateur de cet organisme, avec l'exercice d'un mandat parlementaire (57). De même, sous l'influence de dirigeants conservateurs, la F.N.S.E.A. s'empressa-t-elle de contester le rôle prééminent de la Confédération Générale de l'Agriculture (C.G.A.), trop inféodée au parti socialiste (58).

Il ne faudrait pas croire cependant que l'indépendance à l'égard des mouvements politiques soit totale. Comme le fait remarquer M. Mendras (59), trois possibilités sont offertes à une organisation professionnelle : se tenir à l'écart de la politique, se mettre à son service, ou s'en servir. La première solution est purement théorique, car toute revendication débouche en définitive sur le terrain politique. Reste donc l'alternative de servir ou de faire servir. Or, il est bien évident que la première hypothèse ne répond pas aux buts du mouvement professionnel et aux intérêts de l'agriculture. Les dirigeants paysans gardent le souvenir de ce syndicalisme sous tutelle, qui ne leur a rien apporté. Ils sont par ailleurs conscients des risques de scission (60) ou de baisse d'effectifs (61), qu'entraînerait toute liaison, trop marquée, avec un mouvement politique. L'attitude de la F.N.S.E.A. consiste alors à maintenir l'équilibre entre les différents courants qui l'animent, et à ne prendre des options politiques qu'en fonction des intérêts professionnels. L'illustration de ce comportement nous est fournie par la déclaration du Conseil national de la F.N.S.E.A. concernant l'élection présidentielle, dans laquelle il était dit que : « le Conseil national, respectueux de l'apolitisme syndical qui lui interdit de cautionner un candidat, estime néanmoins qu'il manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas solennellement les agriculteurs des conséquences de vote qu'ils émettront, lors des prochains scrutins auxquels ils participeront... les agriculteurs, dans un tel vote, effectuent leur choix en tant que citoyens et non pas seulement en fonction de considérations professionnelles, mais ils devront

(57) Cette proposition fut faite par M. E. Forget qui devait devenir, lors du même Congrès, le premier président de la F.N.S.E.A. C'est l'article 23 des statuts de la F.N.S.E.A. qui prévoit l'incompatibilité.

(58) Cf. C. Emeri, La C.G.A., article cité.

(59) H. Mendras, C.F.N.S.P., n° 94, p. 246.

(60) E. Forget, 20 ans de syndicalisme agricole, Revue de l'Action populaire, novembre 1961 : « A l'inverse des organisations syndicales ouvrières, qui ont chacune leur propre orientation philosophique, la centrale agricole unique ne peut, sans risque d'éclatement, permettre des prises de positions politiques. »

(61) Y. Tavernier, La F.N.S.E.A., F.N.S.P., série Etudes syndicales, 1965, p. 63 : « Les fédérations animées par les dirigeants situés politiquement à gauche, étaient celles qui avaient subi la baisse d'effectifs la plus importante entre 1946 et 1950. Elles sont parmi celles qui ont le plus faible pourcentage de syndiqués. »

prendre leurs responsabilités en ayant pleinement conscience du fait qu'il serait, de leur part, parfaitement incohérent de demander à leurs responsables syndicaux, de combattre une politique qu'ils auraient paru approuver par leur vote » (62).

Il apparaît, à travers de telles prises de position, que le syndicalisme agricole tend à se servir de sa force politique comme d'un moyen d'action professionnelle, sans se mettre à la disposition d'aucun parti. Cette attitude nouvelle est, sans conteste, le fait d'un syndicalisme majeur.

Bien entendu, dans la réalité, un tel renouvellement de l'esprit et des méthodes, ne s'est pas effectué sans hésitations et sans difficultés, peut-être même la conquête de l'indépendance a-t-elle exaspéré les passions politiques, en ajoutant au conflit des tendances, celui des générations. C'est pourquoi, plus que jamais, le syndicalisme agricole doit lutter pour son unité.

L'unité syndicale de la paysannerie se heurte, nous l'avons dit, à des difficultés d'ordre politique, à des divergences d'intérêts, à des différences d'état d'esprit. S'il est exact que la F.N.S.E.A. a pu, « grâce à la grande souplesse de sa structure, surmonter ses contradictions, et a su regrouper et maintenir des forces dont les intérêts divergent profondément (63) », sa réussite n'est que partielle. Tout d'abord, ce syndicalisme à vocation générale, ne rassemble qu'une minorité d'agriculteurs, forte sans doute, mais minorité tout de même (64).

En second lieu, il faut tenir compte du fait qu'il existe, outre certains mouvements syndicaux indépendants et nettement politisés, tels que le Mouvement d'organisation et de défense des exploitations familiales (M.O.D.E.F.), une représentation plurale des agriculteurs, à la fois privée (représentation syndicale) et publique (Chambres d'agriculture).

On peut, enfin, émettre des doutes sur l'efficacité d'une organisation, soumise en permanence à des influences contraires. De plus, les associations spécialisées ont acquis une grande autonomie, au point d'être aujourd'hui totalement indépendantes du syndicalisme agricole (65).

Toutes ces données rendent particulièrement aléatoire la réalisation d'une unité, qui tend à apparaître aux yeux de certains comme un mythe, ou comme une simple clause de style. Elles expliquent, en

(62) Motion du Conseil national de la F.N.S.E.A. Voir sur la question l'étude exhaustive de Y. TAVERNIER, Le syndicalisme paysan et la Cinquième République, 1962-1965, R.F.S.P., octobre 1966.

(63) Y. TAVERNIER, Le XVIII[e] Congrès de la F.N.S.E.A., R.F.S.P., octobre 1964.

(64) Y. TAVERNIER, *La F.N.S.E.A.*, F.N.S.P., série Etudes syndicales, 1965.

(65) Déclaration de M. Cormorèche au XIX[e] Congrès de la F.N.S.E.A.

tout cas, l'action désordonnée des agriculteurs auprès de l'opinion et des pouvoirs publics. Alors que les dirigeants conservateurs restent fidèles aux méthodes d'intervention parlementaire (66), les jeunes agriculteurs seraient volontiers séduits par des procédés plus révolutionnaires, qu'ils ne contrôlent pas toujours, d'ailleurs, de façon parfaite (67).

Ces divergences de méthode, qui s'expliquent par les oppositions de générations, mais aussi d'intérêts et d'opinions politiques, se traduisent, sur le plan pratique, par une absence de cohérence dans la doctrine, et de cohésion dans la mise en œuvre qui empêche le syndicalisme paysan, malgré quelques succès spectaculaires (68), d'agir avec le maximum d'efficacité. C'est pourquoi, périodiquement, lors de congrès ou de réunions des instances supérieures des organisations agricoles, le thème de l'unité d'action est abordé, chacun sentant bien qu'elle est nécessaire (69).

Cette nécessité repose sur un certain nombre de considérations, dont quelques unes sont d'ordre tactique, les autres intéressant la stratégie. Les raisons tactiques tiennent au fait que l'agriculture française n'est pas suffisamment riche en hommes qualifiés (70) et ne possède par les ressources matérielles suffisantes pour se permettre d'avoir une multiplicité de représentations concurrentes. A cela, s'ajoute l'obligation pour ces différentes organisations, de posséder des servi-

(66) C'est le cas de M. Blondelle, président de l'A.P.P.C.A. et sénateur de l'Ain, qui voudrait entraîner les mouvements agricoles dans la lutte politique, ou de M. J. Deleau, président de l'Association générale des producteurs de blé, et de M. de Caffarelli, président de la F.N.S.E.A.

(67) En fait, les jeunes agriculteurs ne refusent pas le dialogue avec les pouvoirs publics et ne sont pas toujours les partisans les plus acharnés d'une action qualifiée de directe, mais ils ont été séduits, parfois, par des méthodes publicitaires qui étaient excellentes en elles-mêmes, mais n'aboutirent pas aux résultats escomptés, parce qu'elles étaient employées par des gens inexpérimentés. L'affaire Gabin en est un exemple. La vente des artichauts bretons à Paris, un autre. Sur ce dernier point, cf. S. MALLET, op. cité, p. 185.

(68) Le fait, notamment, d'avoir obtenu le vote de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 et de la loi complémentaire du 8 août 1962. Cf. R.F.S.P., septembre 1962.

(69) Dès 1959, M. VIAUX-CAMBUZAT, président de la Fédération nationale des coopératives de céréales, lançait l'idée d'un Conseil national de l'agriculture française. Cette idée fut reprise par M. du Douet de Graville, président de la C.N.M.C.A.A. Par la suite, les autres organisations donnèrent leur accord de principe. Sans qu'il ait été possible de constituer jusqu'ici un organisme unique, les dirigeants des cinq principales organisations agricoles (Chambres d'agriculture, C.N.M.C.A.A., F.N.S.E.A., C.N.J.A., et C.G.C.A.) tiennent périodiquement des réunions communes.

(70) M. FORGET souligne ce point dans « Vingt ans de syndicalisme agricole ». Revue de l'Action populaire, novembre 1961. Dans la même revue, J. SERVE (Malaise du syndicalisme agricole) propose de créer des cadres syndicaux permanents et rétribués, pour pallier l'absence des agriculteurs exploitants, retenus par leurs propres travaux.

ces d'études économiques coûteux qu'elles ne peuvent, en tout état de cause, créer et entretenir isolément. Ceci d'ailleurs apparut tellement évident, que les principales organisations créèrent en 1963, un Bureau agricole commun, chargé d'étudier la conjoncture économique, et qu'elles fondèrent en 1964 un Institut national de gestion et d'économie rurale (I.G.E.R.) (71), commun lui aussi à l'ensemble des organisations agricoles (72).

Une unité partielle est donc en voie de réalisation, dans un domaine particulièrement important, puisqu'il concerne les évaluations statistiques. Mais cette unité partielle doit aboutir à une unité totale pour des raisons de stratégie.

Quelles que soient les oppositions d'intérêts dans l'immédiat, quels que soient les conflits de générations et les variantes tactiques des divers groupes, un problème simple, un choix fondamental se pose à l'ensemble de l'agriculture; c'est celui de savoir si elle demeurera dans l'avenir une activité autonome, ou bien si elle deviendra une activité annexe de l'industrie, une activité d'appoint.

Devant une telle alternative, nous pensons que les conflits internes aux groupements agricoles, sont des problèmes mineurs. Car il n'est plus question de tendances, mais du destin de l'agriculture, et les mouvements agricoles doivent s'unir pour défendre son autonomie, qui est leur propre raison d'être. Ils seront ainsi amenés à revendiquer dans la prise des décisions leur part de responsabilité.

3° L'avenir du syndicalisme agricole.

Le syndicalisme agricole ne peut plus se contenter de contester les décisions prises et les orientations données en matière de politique économique, mais il doit y participer.

Si les barrages de routes, la prise d'assaut des sous-préfectures, ou la destruction des récoltes, ont l'immense avantage de mobiliser l'attention de l'opinion publique et bien entendu celle de l'Etat sur les problèmes agricoles, ces manifestations d'un mécontentement poussé jusqu'à l'exaspération, ne peuvent être qu'exceptionnelles. Le désordre public est une arme à double tranchant, car les syndicats ne sont pas toujours capables, arrivés à ce stade, de contrôler leurs troupes; ce qui est grave pour une organisation représentative. Par ailleurs, certains moyens ne peuvent être employés qu'avec circonspection. La grève des livraisons de produits de première nécessité risque, par exemple, d'indisposer l'opinion publique, et d'aboutir

(71) Cf. *supra*, p. 141.

(72) Quatre organisations collaborent au sein du Bureau agricole commun : la F.N.S.E.A., le C.N.J.A., la C.N.M.C.C.A. et la C.G.A. L'A.P.P.C.A. est venue se joindre à elles au sein de l'I.G.E.R.

ainsi à un but opposé à celui qui est recherché (73). Les armes ultimes dont disposent les syndicats agricoles, s'émoussent donc vite et sont d'un maniement délicat; et ceci limite considérablement leur possibilité de contestation efficace de la politique gouvernementale. L'épreuve de force n'étant pas toujours souhaitable, le syndicalisme agricole a alors intérêt à se départir d'une attitude purement revendicatrice, pour essayer de collaborer à une décision qu'il pourra influencer dans un sens favorable aux intérêts qu'il défend. Dans un monde où tout devient de plus en plus interdépendant, il est préférable d'agir avant la prise de décision, qu'après. Dans une démocratie, le syndicalisme ne peut se cantonner dans la seule contestation. M. Rivero l'a bien montré dans un article intitulé « syndicalisme et pouvoir démocratique », et si l'auteur est réticent à l'égard d'une institutionnalisation de la participation des syndicats au pouvoir, il constate cependant, que cette participation devient de plus en plus poussée (74).

Etre présent, partout où existe un centre de décision, telle est la condition d'un syndicalisme efficace. Les jeunes agriculteurs ne s'y sont pas trompés, lorsqu'ils ont dit que pour eux, « la participation aux décisions économiques au niveau de l'entreprise, des branches professionnelles, des régions, du pays, de l'Europe, est la condition d'un véritable progrès des hommes et de l'économie » (75). Sinon, à défaut d'entendre les authentiques représentants de l'agriculture, l'Etat subira d'autres influences, et les suggestions de voix qui, pour être discrètes, n'en seront pas moins écoutées.

Section II

L'INFORMATION CONFIDENTIELLE

Nous nous sommes efforcés jusqu'ici, de déterminer quels étaient les auteurs et les moyens d'une information agricole destinée à l'Etat et à ses agents, en ne retenant que l'hypothèse d'une information publique, conçue pour attirer l'attention, et faisant appel, au besoin, à l'opinion générale des citoyens. Mais à côté de cette information officielle, il en existe une autre, que nous pouvons qualifier de confi-

(73) Les organisations paysannes craignaient, en septembre-octobre 1964, que la grève des livraisons de lait ne devienne impopulaire.

(74) M. J. Rivero, Syndicalisme et pouvoir démocratique, D.S., mars 1965. « Je crois donc que la dialectique de la contestation et de la participation, leur imbrication étroite, c'est d'ores et déjà l'attitude dans laquelle les syndicats ont accepté implicitement de s'engager. »

(75) M. Debatisse, La Révolution silencieuse, p. 262.

dentielle. Si sa principale caractéristique est d'être mal connue, elle joue néanmoins un rôle important dans la définition de la politique agricole. On peut dire qu'elle se présente sous deux formes. A l'état pur tout d'abord, du seul fait que des liens existent entre la fonction publique et les milieux agricoles, et que ces relations aboutissent naturellement à un échange d'informations de caractère officieux. En second lieu, cette information peut provenir de groupes, ou de catégories qui, poursuivant des buts précis, ont intérêt à ne pas ébruiter leurs démarches, et empruntent à la diplomatie son style feutré, voire secret.

A. — Les relations agriculture-fonction publique.

Les relations que l'administration peut entretenir avec les milieux agricoles sont de deux ordres : officiels et officieux. Nous avons déjà évoqué les rapports officiels, à propos de l'information recherchée par l'Etat (7), mais il faut préciser ici, qu'à la faveur de ces contacts avec les professionnels, le fonctionnaire du ministère de l'Agriculture subit aussi, dans une grande mesure, le milieu dans lequel il vit. A la suite d'un processus d'imprégnation, l'administrateur finit par ne plus être le représentant de l'Etat, mais celui de l'activité qu'il contrôle (77).

En ce sens, on a pu dire que le ministère de l'Agriculture était en fait le ministère des agriculteurs. D'autant plus que, même à présent, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture sont dans leur quasi-totalité des ingénieurs agronomes ou agricoles (78) que leur formation met en sympathie avec les choses de la terre. Cette sympathie alliée à leur compétence, en fait, par delà les rapports officiels et les nécessités de leurs fonctions, les avocats discrets mais efficaces de l'agriculture, au sein des pouvoirs publics.

La tendance récente qui vise à étoffer les services du ministère, avec des administrateurs issus de l'Ecole Nationale d'Administration, rompus aux disciplines économiques, mais généralement ignorants des problèmes spécifiques à l'agriculture, risque, à certains égards, de contrarier ce courant. Il est en tout cas certain que des hommes étrangers aux techniques agricoles, seront moins sensibles aux pres-

(76) Cf. *supra*, p. 92.

(77) G. SAUMADE, Les cadres de l'agriculture française, D.S., juin 1964. « Objectivement, les cadres agricoles du secteur public possèdent donc les qualifications nécessaires pour constituer de remarquables récepteurs, émetteurs et transmetteurs d'informations... Beaucoup plus que dépositaires de la puissance publique, ils se considèrent comme les leaders du monde agricole. »

(78) R. CHATELAIN, Le Ministère des agronomes, R.A., mai-juin, 1954. — Cf. aussi M. CÉPÈDE et G. WEILL, *L'Agriculture*, p. 461.

sions d'un milieu qu'ils connaissent mal et dont ils ne comprennent pas toujours les difficultés.

Mais qu'il s'agisse des agronomes ou des administrateurs, il est très important de constater que la grande majorité d'entre eux ne sont pas issus de milieux agricoles. Différentes enquêtes ont montré que la proportion de fils d'agriculteurs dans l'enseignement supérieur n'atteignait pas 6 % (79). Cette proportion est nettement plus élevée si l'on considère uniquement l'enseignement supérieur agricole, encore faudrait-il cependant connaître de façon plus précise, à quelle catégorie d'agriculteurs appartiennent les étudiants de l'Institut National Agronomique par exemple (80). Faute de certitudes, nous ne pouvons que conjecturer. Il paraît toutefois vraisemblable que ces étudiants d'origine agricole, sont issus de riches familles terriennes.

Nous retrouvons ici le problème des catégories dirigeantes, qui sont finalement issues de la même classe sociale. Mais, tandis que les affinités existant entre ces catégories, permettent au monde industriel relativement concentré et évolué, de profiter des avantages que cet accès au pouvoir lui procure, il n'en est pas de même dans l'agriculture, où seule une minorité peut bénéficier de ces relations et où les centres de production et de décision sont éparpillés au maximum.

Dans le même ordre d'idées, il est un phénomène qui joue puissamment en faveur du secteur industriel et qui est pratiquement inconnu du secteur agricole, c'est celui du « pantouflage » (81). Alors que de hauts fonctionnaires et notamment les inspecteurs des finances, se mettent volontiers au service de l'industrie privée, il n'est pas d'exemple du même genre au profit de l'agriculture. Celle-ci ne jouit donc pas des mêmes facilités de relation avec le pouvoir que connaissent les autres secteurs de l'économie. Ici encore, le monde agricole est isolé, enclavé a-t-on dit. Il existe pourtant des relations fort étroites entre l'agriculture et les sphères dirigeantes, car un grand nombre de hauts fonctionnaires et d'hommes politiques sont aussi des propriétaires fonciers, et sont amenés par là à connaître des problèmes agricoles. Il n'est peut-être pas de meilleure information que celle-ci, parce qu'il s'agit d'une expérience vécue, et, sans qu'il soit possible de déterminer le rôle joué par l'expérience personnelle des dirigeants dans la définition de la politique agricole, il est incontestable que celle-ci a une influence importante.

(79) Cf. S. QUIERS-VALETTE, Les causes économiques du mécontentement paysan, R.F.S.P., septembre 1962, et M. DEBATISSE, La Révolution silencieuse, p. 74.

(80) 24 % sont fils d'agriculteurs, mais de quelle catégorie ?

(81) Voir l'analyse qu'en fait M. DRANCOURT, Les clés du Pouvoir, Fayard, p. 115.

Toutefois, il ne faudrait pas croire qu'une telle information soit toujours favorable aux intérêts de l'agriculture. Les hauts fonctionnaires et les hommes politiques n'attendent pas, de la possession d'une exploitation agricole, les revenus nécessaires à leur subsistance. Sauf dans un nombre de cas limités, ils se contentent de revenus qui leur permettent d'équilibrer les frais d'entretien de leur propriété, celle-ci étant considérée surtout comme un agrément, un séjour campagnard propice à la détente. Un tel état d'esprit, fort éloigné de celui d'un chef d'entreprise, ne les prédispose évidemment pas à agir en faveur de l'agriculture. D'autant plus que le bénéfice en sera pour leurs fermiers ou métayers avec lesquels, du fait des oppositions d'intérêt, ils n'entretiennent pas toujours les meilleurs rapports.

Mais indépendamment de l'opinion nuancée que peut avoir la classe dirigeante à l'égard de l'agriculture, ce qui est fondamental, c'est en définitive la faible place que les dirigeants agricoles occupent dans cette classe. Ils représentent, en effet, moins de 0,5 % du total des dirigeants français, en comptant d'ailleurs, pour une même catégorie, les activités agricoles et para-agricoles (82). Une aussi minime proportion de cadres directement intéressés à l'agriculture, ne permet pas à l'information diffuse qui en émane de jouer un rôle appréciable dans la prise en considération des problèmes agricoles.

Pour se faire entendre, les agriculteurs doivent donc faire preuve d'un plus grand dynamisme, afin de compenser leur faiblesse numérique au sein de la classe dirigeante. Or, dans l'ensemble, ils n'ont pas et ne peuvent pas avoir cette vitalité qui reste l'apanage de certains groupes d'intérêt.

B. — L'information issue des groupes d'intérêt.

Si l'agriculture, envisagée comme secteur d'activité, ne peut connaître qu'un destin unique, ainsi que nous l'avons déjà souligné (83), il est évident que les intérêts immédiats des agriculteurs sont divers et même opposés. De même, les professions liées à l'agriculture ont, avec elle, des intérêts distincts, qui vont bien entendu, chercher à s'exprimer. C'est ainsi qu'au sein du syndicalisme agricole sont nées les associations spécialisées, dans lesquelles MM. J. Fauvet et H. Mendras voient les véritables groupes de pression agricole (84). Cette dernière dénomination appelle d'ailleurs quelques remarques. Pourquoi retenir, en effet, le vocable de groupe d'intérêt, plutôt que

(82) Mme Delefortrie-Soubeyroux donne ce pourcentage dans son livre sur « Les dirigeants de l'industrie française », A. Colin, 1961.

(83) Cf. *supra*, p. 162.

(84) J. Fauvet et H. Mendras, « Les paysans et la politique », p. 288.

celui de groupe de pression, admis par la science politique (85) ? Plus que d'ordre terminologique, les raisons que l'on peut invoquer touchent à la conception même que l'on peut avoir du groupe de pression. Dans l'acception très générale où l'on emploie actuellement ce terme, il n'est pas possible de différencier le parti politique, du mouvement idéologique, ou de l'organisation syndicale. Tout peut alors s'analyser, dans la vie sociale, à partir du phénomène de pression, lequel n'est caractérisé ni par une technique particulière, ni par son origine. Ceci revient à dire, qu'en définitive, les groupes de pression n'ont aucun caractère spécifique (86). Or, il faut bien constater qu'à l'origine, ce que l'on dénonçait comme étant des groupes de pression, c'était les puissances occultes qui faussaient la volonté démocratique, par leurs interventions sur l'appareil de l'Etat (87). Ces groupes restreints ne défendaient aucune idéologie, ni une quelconque conception de l'intérêt général, mais uniquement leurs intérêts égoïstes. C'est dans ce sens originel que nous concevons les groupes d'intérêt. Ce qui les caractérise étant la défense ou l'obtention de privilèges, à l'encontre de l'économie générale et des besoins légitimes des autres professions. Le caractère illégitime de leur action, explique pourquoi ils recourent à des méthodes d'information discrète; l'expression publique de leurs revendications ne trouvant aucun écho favorable dans l'opinion et provoquant au contraire, dans les milieux économiques auxquels ils sont liés, une hostilité particulièrement vive. Ces groupes d'intérêt existent comme nous allons le voir, au sein du secteur agricole, aussi bien qu'à ses frontières.

1° Au sein du secteur agricole.

Le sentiment qu'ils ont de ne pouvoir s'opposer à l'ensemble du monde paysan, en même temps que le souci de leurs intérêts bien compris, expliquent que certains groupes aient recours à des procédés discrets, pour obtenir de l'Etat des décisions favorables. C'est ainsi que l'on a coutume d'opposer les gros producteurs de blé du Bassin Parisien aux petits polyculteurs du Sud-Ouest. La façon dont l'Etat fixe le quantum de blé acheté à prix garanti, et dont il répartit les charges, dites de résorption, entre les producteurs, a une grande importance pour les uns et les autres. Or, il arrive bien souvent que la position du syndicalisme agricole vis-à-vis de ces questions soit

(85) P. Meynaud, Les groupes de pression en France, 1958, et Nouvelles études sur les groupes de pression en France, 1962, C.F.N.S.P.

(86) M. Meynaud est d'ailleurs parfaitement conscient de ces difficultés de désignation. Cf. Nouvelles études sur les groupes de pression, pp. 138 et suivantes.

(87) A. Hamon, Les maîtres de la France, 1936-1938, Paris, Editions sociales internationales.

unique, alors que les divergences entre gros et petits producteurs sont connues (88), ce qui permet de supposer que les premiers, cédant officiellement devant la volonté du plus grand nombre, défendent en coulisse leurs positions.

De même, les propriétaires fonciers peuvent difficilement s'opposer de front aux réformes exigées par les fermiers ou les jeunes agriculteurs, limitant l'exercice du droit de propriété. Leur tactique consistera alors à obtenir, par des amendements successifs à une décision de principe, la neutralisation de celle-ci. En dénigrant, par exemple, l'action des S.A.F.E.R. auprès des pouvoirs publics, il leur est possible de faire limiter de façon importante les crédits alloués à ces dernières, et de leur enlever ainsi toute efficacité.

Se contentant de défendre des privilèges qu'un texte officiel ne pourrait leur reconnaître sans quelque scandale, les groupes d'intérêt cherchent en effet, la plupart du temps, à paralyser les dispositions législatives, beaucoup plus qu'à les faire modifier.

Il est assez remarquable, à ce sujet, de constater que l'interdiction de livrer à la consommation des vins issus de cépages prohibés, remonte à une loi du 24 décembre 1934, mais depuis cette date, la réglementation n'a jamais été appliquée de façon rigoureuse, puisqu'un décret du 31 août 1964 précise qu'à partir du 1er septembre 1966 les vins produits par des exploitations dans lesquelles se trouvent des cépages prohibés, ne pourront circuler qu'à destination de la distillerie (89). Il aura donc fallu trente-deux ans pour que la loi de 1934 ait une application effective !

De tels exemples pourraient être multipliés, bien qu'il soit parfois difficile de démasquer l'action des groupes d'intérêt. Ces derniers sont très discrets sur leurs méthodes, et les syndicalistes agricoles ne font que rarement allusion à des pratiques qui risqueraient de rompre la fragile unité des paysans.

Cependant, les moyens de contact que les groupes ont avec les autorités, sont extrêmement nombreux. Ils vont de la simple lettre,

(88) MM. M. Cépède et G. Weill abordent la question dans leur ouvrage « L'Agriculture », p. 480. Le livre de M. S. Mallet, « Les Paysans contre le passé », est construit autour de cette idée de la collusion des gros producteurs et de l'Etat, au détriment des petits. Ce qui traduit d'ailleurs la position idéologique de l'auteur. Cf., enfin, les déclarations de syndicalistes résolument hostiles à M. Deleau, président de l'A.G.P.B. : « Les exploitants familiaux du Sud-Ouest, de Bretagne ou du Centre ne veulent pas être les fantassins de M. Deleau, nous ne continuerons pas à nous faire tuer en première ligne pour le bénéfice exclusif des gros producteurs de betteraves ou de céréales. » Journal « Le Monde » du 15 septembre 1964 et du 17 septembre 1964.

(89) Décret n° 64-902 du 31 août 1964, *J.O.* du 1er septembre, rectificatif 60 du 18 septembre.

Voir aussi « Problèmes économiques », n° 638 du 21 janvier 1964 : Le problème viticole en France sous la signature de F.-H. de Virieu.

procédé qui est à la disposition de tous, mais qui n'a pas le même effet selon que l'on représente une puissance économique ou pas, aux relations institutionnalisées dans le cadre des conseils consultatifs. Il est bien évident qu'à l'occasion de la réunion de ces conseils, les représentants de certains intérêts peuvent, sans prendre une position catégorique, en présence de l'ensemble des membres, informer en aparté l'administration de leur point de vue réel. C'est pour cette raison que le système actuel des conseils consultatifs, en permettant à toutes les influences de jouer sans qu'il soit possible de savoir publiquement, ce qui détermine la politique du gouvernement, est condamnable. D'aspect démocratique, un tel système laisse en fait le champ libre à la lutte des puissances économiques, lutte qui existe au sein du secteur agricole, mais aussi et de façon plus caractéristique, entre ce secteur et les intérêts qui, en amont ou en aval lui sont rattachés. Les activités complémentaires de l'activité agricole, disposent en effet de moyens d'action aussi efficaces que mal connus.

2° L'information provenant de secteurs annexes a l'activité agricole.

Alors que l'existence d'une information confidentielle provenant du secteur agricole est bien souvent difficile à prouver, parce que sa dénonciation mettrait en cause l'unité, au moins formelle, du monde paysan, il n'en est pas de même de l'influence des secteurs voisins de l'agriculture, envers lesquels les organisations agricoles n'ont pas les mêmes scrupules. Aussi cette information apparaît-elle de façon plus évidente, à l'occasion de certains affrontements entre agriculteurs et représentants d'activités annexes. Des affaires récentes sont à cet égard caractéristiques.

La première concerne l'implantation à Vauvert d'une usine de conserves par une firme internationale, la Libby Mac Neill and Libby, et le projet d'achat par celle-ci, auprès de la S.A.F.E.R. du Bas-Rhône-Languedoc de quelques deux cents hectares de terres. Les circonstances de l'affaire importent peu ici et ont fait l'objet, à l'époque, de comptes rendus dans la presse (90). Mais ce qui nous semble particulièrement intéressant, c'est que le ministre de l'Agriculture se soit déplacé en personne, pour venir plaider à Montpellier auprès des organisations paysannes, la cause de cette firme; et qu'une note du ministère, en date du 18 février 1963, ait justifié cette implantation. On peut logiquement en conclure que des contacts ont été pris entre les dirigeants de la Libby et le ministère, à l'échelon le plus élevé, et qu'un accord de principe a été conclu, sans que les agriculteurs

(90) Cf. l'article de M. Faure, Revue Paysans, n° 41, avril-mai 1963.

aient pu donner leur avis, puisqu'ils ne furent informés qu'après coup. Il est pourtant évident qu'une telle décision engage l'avenir de l'agriculture dans toute la région du Bas-Rhône-Languedoc.

Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur les méfaits ou les bienfaits de la création d'une usine, mais de constater, qu'à partir de démarches à caractère confidentiel, une décision a été prise qui engage les intérêts de l'agriculture. Dans la mesure où l'Etat est le maître de cette décision et où il la prend sans l'accord des intéressés, la notion de démocratie économique et sociale et la politique dite d'économie concertée, restent des termes vides de sens.

La seconde affaire, toute aussi caractéristique, est l'affaire Le Méliner (91). Une usine d'aliments de volailles fait faillite. Sa fermeture entraînerait des conséquences graves pour les petits aviculteurs de la région bretonne et pour le personnel, qui trouverait difficilement à se reclasser sur place. L'appui du gouvernement est donc demandé, en même temps que le dossier de l'affaire est déposé sur le Bureau du ministre des Finances.

C'est finalement le Premier ministre lui-même qui, ayant à choisir entre une entreprise industrielle et une coopérative, proposant chacune de prendre à son compte l'usine en difficulté, choisit l'entreprise industrielle pour des raisons officielles de solidité économique. Mais selon le commentateur de la revue « Paysans » « il semble que les arguments mis en avant par certains groupes industriels et bancaires, aient paru plus convaincants à M. Pompidou que ceux des agriculteurs ». Cette explication nous paraît d'autant plus probable que l'entreprise industrielle est la propriété de M. Guyommarc'h, lequel est membre de la Commission des industries agricoles et alimentaires du V[e] Plan (92), et a donc de larges facilités d'accès aux centres de décision. A cette action discrète auprès des autorités publiques, à cette information persuasive, les paysans coopérateurs ont dû opposer une autre méthode, celle des manifestations et de l'appel à l'opinion qui est aussi un moyen d'information.

Le gouvernement dut finalement céder l'affaire à la coopérative, et l'auteur de l'article précité en tire la morale en ces termes :

« Les intérêts en jeu sur le plan économique sont tels, que l'Etat est soumis constamment à la pression des groupes pour que la balance penche dans tel ou tel sens. Les paysans ne doivent pas compter seulement sur la justesse de leur cause ou sur le bon vouloir de l'Etat, ni même sur les manifestations de masse. Encore faut-

(91) Revue Paysans, n° 60, octobre-novembre 1964 et l'article de F. Maurel.
(92) Revue Paysans, n° 53, avril-mai 1965 : Les dirigeants agricoles qui participent au Plan (p. 97).

il qu'ils soient présents, qu'ils se fassent entendre au bon moment et au bon endroit, et qu'ils défendent solidement leur cause. Toute cette action se passe ordinairement en haut lieu, au chef-lieu et plus souvent à Paris. Mais elle est capitale » (93).

Le problème est ici clairement posé : pour obtenir des résultats dans leurs revendications, les agriculteurs doivent employer les mêmes méthodes d'information que les industriels, c'est-à-dire être constamment présents à l'échelon où se prennent les décisions, autrement dit à Paris (94).

Mais là encore les paysans se trouvent dans une situation défavorable, leur nombre et la nature de leurs activités se prêtant mal à ce genre d'action, alors que les grandes entreprises industrielles et commerciales ont leur siège ou des bureaux dans la capitale, et entretiennent des contacts quasi permanents avec les pouvoirs publics.

D'autres exemples pourraient être donnés, de ces méthodes d'action et d'information occultes. C'est ainsi qu'en ce qui concerne le marché de la viande, les projets de réforme se sont succédés depuis quelques années, sans qu'il soit question de porter atteinte à un certain nombre de privilèges considérés comme intouchables (95). De même, en ce qui concerne l'agglomération parisienne, le maintien des abattoirs de la Villette n'apparaît pas, à beaucoup, comme une décision rationnelle, puisque le conseil d'hygiène de la Ville de Paris et l'Académie de Médecine s'y étaient déclarés hostiles (96). De là à penser que des forces occultes ont joué dans le sens opposé, il n'y a qu'un pas, qu'il est tentant de franchir. Cependant, les preuves formelles n'existent pas, et il faut tenir compte aussi, du fait que l'Etat étant constamment soumis à la pression de forces contraires, la moindre de ses actions peut être interprétée comme favorisant toujours un intérêt particulier.

Un tel raisonnement rejoint la conception marxiste de l'Etat aux mains d'une classe, mais dans notre cas, la distinction se fera entre

(93) F. MAUREL, article précité.

(94) Remarquons, à ce sujet, que l'on voit mal comment on pourra procéder à une véritable décentralisation, tant que les centres de décision resteront concentrés.

(95) Voir à ce sujet : P. BELLEVILLE, Vérités sur la viande, Collection Sedimo, 1961. — G. ARFEUILLÈRE, L'organisation du marché de la viande et des produits laitiers en France, Ed. Cujas, 1964. — T. SÉBASTIEN, Le marché de la viande de bœuf, Revue économique, septembre 1963 — et plus récemment Débats de l'Assemblée nationale, *J.O.* des 4, 5 et 6 mai 1965, où M. Fernand COUZINET déclarait (*J.O.* du 6 mai) : « au cœur du problème se trouvent les " seigneurs de la viande " — je n'hésite pas à prononcer le mot. Ils y défendent une citadelle qu'il faudra bien conquérir un jour. »

(96) Rapport du professeur P. LÉPINE à l'Académie de Médecine au mois de mai 1961.

l'industrie et l'agriculture. Nous vivons dans un Etat industriel dont les agriculteurs sont les prolétaires.

Cependant, malgré la somme des pressions auxquelles il est soumis, l'Etat garde la possibilité de prendre des décisions impartiales et qui le seront d'autant plus que son information propre sera sérieuse, solidement étayée par des statistiques et des renseignements techniques incontestables. Plus l'Etat sera informé et l'opinion publique avec lui, moins les pressions publiques ou occultes auront la possibilité de jouer. Ses décisions apparaîtront alors beaucoup plus comme l'expression de l'intérêt général, que comme la victoire d'un clan sur un autre. D'ailleurs, la décision de l'Etat n'est pas la simple résultante de forces divergentes, elle dépend aussi d'un certain nombre d'éléments de fait qui s'imposent à elle, et des conditions dans lesquelles elle est élaborée.

C'est pourquoi, après avoir étudié les différents aspects de l'information de l'Etat sur les questions agricoles, il faut maintenant se demander comment il prend ses décisions.

TITRE II

LA DECISION

Entre l'information reçue par l'Etat et la décision qu'il peut prendre, il n'y a aucune corrélation automatique, ni nécessaire. En effet, l'Etat peut être informé de façon plus ou moins complète par ses propres services, ou bien subir la pression des groupes officiels ou occultes, sans pour autant être obligé d'intervenir, sur les indications des premiers, ou à la demande des seconds. L'Etat est libre de décider d'agir ou pas, et dans la mesure où il décide d'intervenir, il peut le faire en ayant le choix entre plusieurs options. En d'autres termes, l'information n'implique pas la décision. Elle peut l'éclairer ou l'égarer, selon son degré d'exactitude, elle peut l'influencer selon le degré de faiblesse de l'Etat, mais elle ne la détermine pas de façon absolue. D'autres facteurs viennent limiter les possibilités d'action de l'Etat, ou l'obliger à intervenir dans un sens précis. Ils constituent les composantes de la décision. Mais là encore, l'Etat n'est pas totalement lié, il conserve une marge d'appréciation et d'initiative qui sera diversement orientée, suivant l'organe chargé d'élaborer la décision. Enfin, la décision étant prise, elle apparaîtra sous une certaine forme, dont il convient de connaître la valeur. Aussi analyserons-nous, dans le cadre de la décision prise par l'Etat en matière agricole, quelles en sont les composantes, comment on l'élabore, et comment elle s'exprime.

CHAPITRE PREMIER

Les composantes de la décision.

Les composantes de la décision étatique, ce sont tous les facteurs qui concourent à la prise d'un acte, quel qu'il soit, par la puissance publique. Le nombre en est évidemment très élevé. Cependant, cette décision va obéir esentiellement à deux ordres de considérations : d'un point de vue interne, elle est liée à un état socio-économique donné, d'un point de vue externe, elle doit tenir compte des engagements internationaux ayant acquis force de loi (1).

Section I

LES DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES INTERNES

« Dans l'élaboration d'une politique économique, les conflits entre objectifs d'abord, entre moyens ensuite, entre forces politiques, groupes d'intérêts, voire corps administratifs enfin, tiennent sans doute une place plus importante que les complémentarités. Les choix qui viennent les résoudre ne découlent que très partiellement d'un calcul économique rationnel quels qu'en soient par ailleurs les critères et la base sociologique de ceux-ci. Même lorsque les objectifs ayant été fixés, il s'agit de déterminer les instruments de leur réalisation, préférences et rapports de force s'entremêlent, de sorte que le Gouvernement, centre de décision responsable de la politique économique de l'Etat doit composer avec les autres centres de décision, tant pri-

(1) Article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958.

vés que publics, et respecter certaines limites d'ordre financier, social ou constitutionnel » (2).

Cette synthèse, qu'a faite M. J. Bénard, des différents éléments qui interfèrent dans la prise de décision, est particulièrement intéressante à plusieurs titres. Elle énumère, en effet, l'ensemble des composantes qui concourent à la décision étatique, et montre la distance qui sépare la politique suivie d'une politique rationnelle, à cause des compromis et louvoiements auxquels l'Etat est perpétuellement contraint d'avoir recours.

C'est un problème rarement abordé et pourtant fondamental, comme le souligne M. J. Meynaud (3), que celui de la limite des possibilités d'action de l'Etat. Et il est assez paradoxal de souligner, à ce sujet, que plus l'Etat intervient dans le secteur économique, moins le caractère souverain de ses décisions apparaît clairement. En augmentant son domaine d'intervention il perd de sa puissance, et la règle juridique qui est l'expression de sa volonté perd de sa rigueur et de sa netteté. Ce phénomène est particulièrement sensible dans le domaine agricole, où l'ampleur même de la réglementation, contribue à rendre celle-ci inefficace. Mais il faut remarquer que, là encore, l'Etat n'est pas totalement maître du volume de ses interventions. Indépendamment de tout facteur volontaire, il est soumis aux circonstances et aux données de fait, qui vont exiger son intervention, ou bien en limiter l'étendue, ou encore en faire rejeter le principe (4).

A. — Les données qui exigent une intervention.

En matière agricole les raisons qui exigent l'intervention de l'Etat sont, nous l'avons vu, nombreuses et diverses (5). On peut néanmoins les ranger en deux grandes catégories, les unes étant fondées sur des données économiques, les autres sur des justifications sociales.

(2) Jean Bénard, Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique, Revue économique, septembre 1962.

(3) J. Meynaud, La Révolte paysanne, p. 282 : « Nous touchons ici à une question fondamentale et rarement traitée, l'ampleur et les limites de la capacité des autorités à manipuler à leur guise les phénomènes sociaux et à lever les obstacles au succès de l'intervention, qu'il s'agisse de la nature des choses ou de la résistance des hommes. »

(4) J. Meynaud, L'élaboration de la politique économique, I.E.P., Aix-en-Provence, 1959.

(5) Nous avons traité de la nécessité de l'intervention de l'Etat, sous un aspect général, dans l'introduction, cf. pages 12 et suivantes. Il convient maintenant d'en préciser le caractère, et d'en définir la portée pour l'agriculture française contemporaine.

1° Les raisons économiques.

Parmi ces raisons, il faut distinguer celles qui sont intrinsèques au secteur agricole et celles qui sont relatives au secteur économique dans son ensemble.

Dans le premier cas, il s'agit de toutes les mesures exigées pour soutenir les cours des denrées agricoles, ou pour rendre leurs prix compétitifs. L'effondrement du prix sur un marché est le type même de la situation qui met l'Etat en demeure d'agir, quel que soit d'ailleurs le sens de son intervention. Si la crise est exceptionnelle, il lui suffira de prendre des mesures de circonstances sous forme d'achats massifs de produits, ou d'indemnisation des producteurs. Si la crise a tendance à se reproduire périodiquement, il devra mettre en place un mécanisme régulateur, du type fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (6), qui permette d'étaler les excédents par un stockage approprié. Si enfin, la crise est permanente, il lui faudra trouver d'autres solutions, qui ne se contentent pas d'amortir des difficultés conjoncturelles, mais qui modifient les structures. Ces données sont intrinsèques au secteur agricole, en ce sens qu'elles ne touchent que la situation des agriculteurs, et n'ont pas de conséquences directes sur l'ensemble de la vie économique. Que les pêches du Sud-Ouest ou les artichauts bretons subissent des crises de mévente, n'a pas d'influence profonde sur la vie de la Nation. Seuls sont concernés des groupes déterminés de producteurs auxquels l'Etat, sous une forme ou sous une autre, doit venir en aide.

Mais pourquoi l'Etat est-il vraiment obligé d'intervenir ? Car on peut penser, en raisonnant dans un cadre libéral, que l'équilibre doit se rétablir seul, par l'application des lois du marché, et que les déséquilibres temporaires doivent être subis par les différents acteurs de la vie économique. Seulement, il faudrait admettre comme corollaire à l'abstention de l'Etat en cas de surproduction, son abstention en cas de rareté des mêmes produits, ce qui aboutirait à une sorte de péréquation des profits et des pertes sur plusieurs années. Or, dans le cadre d'une économie moderne partiellement planifiée, et pour d'évidentes raisons d'équilibre économique général, cette hypothèse est inacceptable. C'est qu'en effet, s'il existe des données particulières au secteur agricole qui exigent une intervention, celles-ci sont en même temps liées à l'ensemble du secteur économique.

(6) Décret n° 61-827 du 29 juillet 1961 relatif aux attributions et au fonctionnement du fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Décret n° 63-740 du 22 juillet 1963 relatif aux interventions de l'Etat sur les marchés agricoles. Arrêté du 31 août 1962 relatif au règlement financier et comptable du fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. Décret 67-171 du 7 mars 1967, *J.O.* du 8 mars, modifiant le décret du 29 juillet 1961.

En admettant que l'Etat puisse se désintéresser du sort de quelques producteurs, qui n'ont pas un poids politique ou économique suffisant pour se faire entendre, il n'en est plus de même dans la mesure où c'est un grand nombre d'agriculteurs qui sont touchés, parce que la crise de mévente qui atteint leurs produits a des chances de se répercuter sur leurs achats de machines et d'engrais, et de déséquilibrer ainsi d'autres secteurs de l'économie. L'intervention de l'Etat est donc nécessitée par le souci de maintenir l'équilibre économique global. Par ailleurs, si la surabondance est surtout un problème pour les seuls producteurs, la pénurie de produits de première nécessité, comme le sont dans leur grande majorité les produits agricoles, met en cause, par l'élévation subséquente de leurs prix, l'indice du coût de la vie et par suite, la politique des salaires. L'Etat est donc amené pour peser sur les cours des denrées, à décider des importations massives, mais celles-ci ne peuvent être maintenues de façon durable sans déséquilibrer la balance des échanges extérieurs, de telle sorte que l'Etat est finalement obligé d'encourager ces productions déficitaires.

A ces raisons d'ordre économique, viennent s'ajouter des raisons sociales.

2° Les raisons sociales.

Dans un Etat où le développement économique est devenu l'affaire de l'ensemble des catégories socio-professionnelles, dans le cadre d'un plan qui fixe à chacune d'elles ses objectifs, il est inadmissible qu'un groupe soit défavorisé aux dépens des autres. La fameuse parité réclamée véhémentement par les agriculteurs, n'est pas autre chose que l'exigence de cette justice fondamentale qui doit présider à la distribution des fruits du progrès économique (7). Le quatrième Plan prévoyait déjà l'obligation pour la collectivité de compenser les sacrifices que l'agriculture devait consentir à la cause générale de l'expansion (8). Au début de 1966, recevant les délégués paysans, le ministre des Finances, M. M. Debré, déclarait que le relèvement du revenu agricole n'est pas seulement une mesure inscrite dans le cinquième Plan, mais une exigence politique (9). Si l'accent est mis de la sorte sur l'aspect politique de la question, ce n'est pas uniquement pour

(7) Revue économique, septembre 1963, p. 736 : Le problème de la parité des revenus des agriculteurs. Compte rendu du VII[e] Colloque de l'Association française de Science économique.

(8) Rapport général de la commission de l'Agriculture du IV[e] Plan, p. 3.

(9) Déclaration de M. Debré au Congrès de la F.N.S.E.A. et de la C.N.M.C.C.A., rapportée par le Journal « Le Monde » du 27 janvier 1966.

d'éphémères raisons de tactique électorale (10), mais parce que dans un système où l'Etat est le maître de la croissance des activités économiques, les problèmes économiques deviennent des problèmes sociaux et politiques (11). On peut admettre par exemple, que l'exode rural et l'abandon des terres les moins productives soient un processus de reconversion économiquement souhaitable. Mais dès lors que ce phénomène prend une ampleur considérable, atteint des régions entières et tout particulièrement les éléments jeunes de la population rurale, il devient socialement dangereux (12). C'est pourquoi, qu'il s'agisse de disparité entre le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie, ou de disparités régionales au sein même de l'agriculture (13), l'Etat qui fixe le taux de développement optimum de l'ensemble de l'économie, doit aussi assurer la justice, dans la répartition des fruits de l'expansion. Encore faut-il d'ailleurs, que cette intervention n'aboutisse pas à des résultats opposés à ceux qui sont recherchés, comme ce fut souvent le cas dans le passé, où certaines mesures accentuèrent les déséquilibres, au lieu de les effacer (14). Mais on doit aussi tenir compte du fait que, quelles que soient les raisons qui obligent l'Etat à décider l'amélioration du sort des agriculteurs, d'autres facteurs viennent limiter ses possibilités d'action.

B. — Les données qui limitent le pouvoir d'intervention de l'Etat.

L'Etat peut être bien informé sur les problèmes paysans, il peut se trouver en face d'une situation qui exige son intervention, et être pleinement décidé à entreprendre une action de redressement en faveur du secteur agricole, indépendamment de toute pression contraire dont nous ne retenons pas l'hypothèse ici. Il n'en reste pas moins

(10) La presse en effet s'est fait l'écho, après l'élection présidentielle du mois de décembre 1965, du souci gouvernemental de récupérer, lors des élections législatives de 1967, une partie de l'électorat paysan.

(11) L'économie étant de nos jours une économie de masse, elle concerne forcément l'Etat, quel que soit, du point de vue formel, le régime économique en vigueur. L'Etat français ne peut, pour d'évidentes raisons sociales, se désintéresser du sort de la construction navale, pas plus que le gouvernement des Etats-Unis ne peut méconnaître la politique suivie par Ford ou la Dupont de Nemours.

(12) Danger de voir certaines régions devenir de véritables déserts, où une population âgée subsiste dans des structures périmées.

(13) Cf. J. Pautard, « Les disparités régionales dans la croissance de l'agriculture française », Collection « Techniques économiques modernes », 1965.

(14) Cf. ouvrage précité, pp. 139 et 156.

Dans un discours prononcé le 26 avril 1960 devant l'Assemblée nationale, M. Debré déclarait : « L'Etat a de grands devoirs à l'égard de l'agriculture. Il en a notamment parce qu'au cours des cinquante ou soixante dernières années, des fautes, des erreurs ou des omissions ont été commises. »

qu'il est limité dans ses choix et dans ses entreprises, par les mêmes données qui nécessitent aussi son intervention.

1° En effet, le souci de développement harmonieux de l'ensemble de l'économie aboutit davantage à la recherche d'un équilibre, qu'en une action au seul profit des secteurs défavorisés. Pour l'Etat, ce qui compte c'est l'ensemble de l'économie, l'intérêt général si l'on peut dire, et non l'intérêt particulier, aussi large et légitime soit-il. Or, comme le dit si justement M. R. Badouin : « L'agriculture ne peut plus être considérée comme une force motrice de la croissance, dans une économie évoluée. Elle est réduite à un rôle d'ajustement, important certes puisque selon qu'elle l'accomplit d'une manière satisfaisante ou non le rythme du progrès économique sera différent, mais elle ne peut plus se présenter comme un secteur propulsif de l'économie » (15). Telle est, à notre avis, la donnée fondamentale qui explique la politique agricole des vingt dernières années.

Malheureusement on n'a pas toujours eu le courage de le dire, du côté gouvernemental, et d'en prendre conscience, du côté des agriculteurs. Certains facteurs ont sans doute entretenu les illusions : la pénurie de la guerre et de l'après-guerre a mis pendant quelque temps les problèmes agricoles au premier rang des préoccupations. Mais dès que le niveau de production eut atteint le seuil nécessaire pour couvrir les besoins du pays, l'agriculture fut reléguée au second rang.

Indispensable, certes, mais subordonnée, l'agriculture française doit servir des intérêts qui ne sont pas les siens, et les décisions prises à son égard, n'ont jamais eu d'autre but que de lui permettre de remplir son rôle, sans jamais la favoriser véritablement. Une analyse, même succincte, de l'action gouvernementale, pourtant complexe en la matière ,permet de dégager clairement les limites que l'Etat n'a pas franchies dans ses décisions. Il en résulte que, d'une part, ses décisions ne doivent en aucun cas ralentir le rythme de l'expansion industrielle, et d'autre part, qu'elles ne doivent pas affecter le niveau de vie des autres catégories sociales. C'est ainsi que l'Etat n'a jamais admis, en dehors du cadre d'application des accords sur le Marché Commun, que les matériels ou produits nécessaires à l'agriculture puissent être importés librement, sous prétexte de défendre l'industrie nationale, alors qu'une tension sensible des prix des produits agricoles entraîne automatiquement des importations massives pour peser sur les cours (16).

(15) R. Badouin, Bulletin S.E.D.E.I.S., 20 février 1965, n° 911, supplément 87.

(16) R. Blondelle, président de l'A.P.P.C.A., déclarait lors de la séance des 24 et 25 novembre 1965, Revue des Chambres d'agriculture, 1er janvier 1966 : « Chaque fois que les cours ont tendance à augmenter, des mesures sont mises en œuvre pour favoriser les importations : la France a pris l'initiative de deman-

Aussi, lorsqu'on avance que l'agriculture bénéficie de larges subventions de l'Etat pour exporter ses produits et d'un régime fiscal de faveur, il est nécessaire de préciser que ces avantages sont la contrepartie d'une subordination totale à des impératifs économiques ou sociaux indépendants de celle-ci.

Le problème se pose alors de savoir si la priorité donnée à certains éléments de la vie économique sur d'autres et tout particulièrement sur l'agriculture, est un effet de la volonté de l'Etat, ou bien si cette priorité découle de la nature des choses.

Dans la première hypothèse, la plus communément admise, aussi bien par les gouvernants que par les gouvernés, on considère que l'Etat peut tout faire, et qu'en conséquence la solution des problèmes économiques et sociaux dépend de sa seule volonté.

C'est ainsi que les agriculteurs pensent qu'ils sont délibérément sacrifiés aux autres catégories de la population et réclament bien entendu une politique qui leur soit plus favorable, les gouvernants ayant pour leur part tendance à croire ou à laisser croire qu'ils sont véritablement les maîtres de cette politique (17).

Or, en réalité, cet élément volontaire est en grande partie illusoire. Si, dans la fixation de l'ordre des priorités l'Etat assigne à l'agriculture une place secondaire, quels que soient par ailleurs les besoins de ce secteur, c'est parce qu'il ne peut pas faire autrement. Un Etat ne peut légiférer à contre-courant de l'évolution économique et sociale, ni faire par exemple diminuer le niveau de vie de l'ensemble de la population, pour venir en aide à certaines catégories défavorisées (18), ce à quoi aboutirait le relèvement substantiel des prix agricoles réclamé par les paysans. De là d'ailleurs, les luttes interminables des agriculteurs qui n'obtiennent des relèvements de prix pour leurs produits, que dans la mesure où ceux-ci n'affectent pas de façon importante l'équilibre économique général.

der à Bruxelles l'autorisation de réduire les prélèvements à l'importation des pays tiers, de la viande de porc et des œufs.

Les effets cumulatifs de l'ensemble des décisions, prises à la fois dans les domaines des prix, des mécanismes d'intervention, du commerce extérieur, dont les conséquences fâcheuses furent aggravées par la faiblesse des moyens mis en œuvre pour l'application des articles de la loi complémentaire, relatifs à l'organisation économique de la production, ne pouvaient manquer d'aggraver la situation de l'agriculture. »

(17) Il est à ce sujet particulièrement intéressant de se reporter au discours prononcé par M. Michel Debré, alors Premier Ministre, devant l'Assemblée nationale, le 26 avril 1960, et relatif à la loi d'orientation agricole, où l'Etat apparaît comme le responsable mais aussi le maître quasi absolu de la politique agricole. Cf. Documentation française, Recueils et Monographies, n° 41.

(18) F. Meynaud, La Révolte paysanne, p. 166 : « Enfin, la politique comporte des limites qui tiennent à la nature des choses : il arrive que l'action gouvernementale se révèle incapable de redresser une situation dont l'origine est due à un mouvement économique. »

L'Etat a toujours tendance, sauf peut-être dans les régimes totalitaires, et encore les exemples ne sont-ils pas probants, à suivre dans ses décisions, le sens de la plus forte pente, c'est-à-dire à favoriser les plus forts. Dans notre société industrielle ce ne sont pas les paysans, dont la puissance économique est faible, et dont le nombre s'amenuise.

Il y a dans l'évolution de la situation économique une sorte de fatalité, qui fait que l'agriculture ne peut plus être ce qu'elle était et contre laquelle l'Etat ne peut rien, quel que soit son désir de modifier une telle situation.

2° A côté de ces données à caractère socio-économique, il existe des facteurs strictement financiers qui limitent les possibilités d'intervention de l'Etat.

En effet, si l'on peut admettre comme solution temporaire de secourir l'agriculture en maintenant artificiellement le niveau de ses revenus, il est difficile de se résigner à en faire un système quasi définitif, car c'est à la fois illogique et coûteux (19). Et, du point de vue du coût, il est bien certain comme le soulignait M. Pisani au Congrès de la C.N.M.C.C.A. (20), que l'Etat ne dispose pas de ressources illimitées pour aider l'agriculture. Il est à ce sujet particulièrement intéressant de se reporter aux conclusions auxquelles aboutit M. Ed. Grangé, à l'issue d'une étude sur le budget fonctionnel en France, où il constate que l'agriculture ne reçoit qu'une part modeste des dépenses publiques (21).

Il est vrai qu'un effort particulier a été entrepris ces dernières années, et que l'agriculture bénéficie d'avantages nombreux qui ne sont pas comptabilisés dans le budget fonctionnel, tels que les exonérations ficales, les protections douanières ou le maintien de services publics, malgré un coût élevé, dans les campagnes.

Mais ces arguments n'apparaissent pas très convaincants. La protection douanière n'a jamais joué pour la seule agriculture et ne constitue donc pas en sa faveur un avantage particulier. Le maintien des services publics, lui non plus, n'est pas un argument valable, car entre

(19) F. de Lagausie et H. Reynier, L'Agriculture française en 1965, Bulletin Sedeis, n° 915, 1er avril 1965. « La technique habituelle de maintien des revenus agricoles à l'aide d'un soutien des prix, fait l'objet de critiques de plus en plus nombreuses. On lui reproche notamment d'être inefficace, car il faudrait des hausses considérables, pour rendre suffisants les revenus des petits exploitants, d'être injuste car elle aboutit à faire payer par l'ensemble des consommateurs une aide dont la distribution est inversement proportionnelle aux besoins, d'être aveugle car elle intervient au niveau des produits et non des agriculteurs qu'elle ignore. »

(20) Déclaration de M. Pisani au Congrès de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole du mois de mai 1965. Cf. Journal « Le Monde » des 30 et 31 mai 1965.

(21) Ed. Grangé, Le budget fonctionnel en France, L.G.D.J., 1963.

autres raisons, le but même du service public est d'assurer à l'ensemble de la population un certain nombre de prestations dans de strictes conditions d'égalité, le coût du service n'étant qu'un facteur secondaire par rapport à l'égalité. On ne peut donc parler de faveur. Quant aux exonérations fiscales, si elles existent effectivement, elles se justifient par la faiblesse du revenu imposable. Si l'agriculture dans son ensemble paie peu d'impôts, c'est parce que son revenu n'augmente pas et même diminue (22).

Cependant, la conclusion générale à laquelle arrive M. Ed. Grange est très instructive en ce qui concerne notre propos. L'auteur dit en effet qu' « au terme de cette longue analyse des fonctions de l'Etat depuis le début du XIX^e siècle, une conclusion paraît s'imposer : si la masse des dépenses publiques s'est fortement accrue, en revanche leur répartition entre les principales rubriques fonctionnelles s'est moins modifiée, que l'acceptation des lieux communs sur l'extension du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale ne le laisserait supposer » (23).

Qu'est-ce à dire si ce n'est que, malgré les variations politiques et la succession des doctrines, il existe des équilibres fondamentaux que les gouvernants ne peuvent pas modifier, sans risquer de bouleverser les structures économiques et sociales ? Ce qui est peut-être concevable pour un gouvernement révolutionnaire, mais qui ne l'est certainement pas dans un régime de démocratie libérale.

En définitive, si personne ne conteste qu'un effort financier doit être consenti en faveur de l'agriculture, on fait remarquer aussi que cet effort ne peut s'accroître indéfiniment (24). M. J. Meynaud souligne à juste titre, que l'ampleur de ce financement dépend de l'appréciation de la situation faite par les autorités, qui restent soumises par ailleurs à la pression des intéressés. Ce qui revient à dire qu'elle est fonction d'un calcul politique et aussi d'un affrontement des groupes sociaux, l'Etat se laissant souvent forcer la main (25).

Comme dans cet affrontement, l'agriculture a une position défavorisée, il ne fait pas de doute que l'effort consenti par l'Etat sera minime et en tout cas ne correspondra pas à ce qu'exigerait une politique de parité, entre les revenus des agriculteurs et ceux des

(22) La commission des comptes de l'agriculture a constaté une diminution de 2,9 % du revenu agricole de 1963 à 1964. Mais il est vrai que, depuis, la situation tend à s'améliorer. Selon l'I.N.S.E.E. le revenu des agriculteurs aurait augmenté de 5 % en 1966.

(23) E. GRANGE, ouvrage cité, p. 208.

(24) J. RONZE, Les concours directs de l'Etat à l'agriculture. Evolutions et perspectives, Bulletin de liaison et d'information de l'Administration centrale des finances, avril-mai 1963.

(25) M. MEYNAUD, La Révolte paysanne, p. 229.

autres catégories sociales. Les crédits que l'Etat consacre en effet chaque année à l'agriculture, ne correspondent jamais aux besoins que lui-même considère comme indispensables, de telle sorte que ses décisions peuvent apparaître comme contradictoires à ses intentions, ainsi que le soulignait un député, lors de la discussion du projet du budget de 1966 (26).

Si nous poussons plus loin l'analyse, nous nous apercevons que non seulement l'Etat peut être limité dans ses actions par des raisons économiques et financières, mais qu'il est parfois dans l'impossibilité d'intervenir.

C. — Les facteurs qui empêchent l'intervention.

A la question du ministre des Finances qui demandait à M. Blondelle, Président de l'A.P.P.C.A. : « Que feriez-vous si vous étiez ministre des Finances ? » Celui-ci répondit : « Je prendrais des mesures permettant aux revenus des agriculteurs de rattraper les revenus des autres citoyens de la nation » (27).

Si cette réplique est d'un effet percutant, elle n'en est pas moins fallacieuse, car il n'est pas possible de prendre n'importe quelle décision, et en admettant qu'on en prenne une, encore faut-il qu'elle produise des effets. Or, trois séries de facteurs s'opposent, en matière agricole, à l'application de certaines dispositions.

1° La première série de facteurs se rapporte à la nature des choses. On ne modifie pas par décret la mentalité d'un milieu, encore moins la géographie d'un pays. Si des évolutions peuvent se produire ce n'est que lentement, par la succession des générations, surtout en matière agricole où le mode de production n'est pas seul en cause, mais où interfèrent des manières de penser, des comportements. Pour avoir négligé de tels facteurs, bien des mesures législatives sont restées lettre morte. Aussi, l'Etat se montrera-t-il prudent et préférera-t-il ne pas intervenir, plutôt que d'essayer vainement d'imposer des mesures dont l'effet principal sera d'user son autorité.

(26) Intervention de M. G. Juskiewenski, *J.O.* A.N., 28 et 29 octobre 1965, p. 4264 : « Or, si le budget est bien le programme annuel de l'action gouvernementale s'inscrivant dans le cadre du Plan d'expansion et de modernisation, on peut se demander, monsieur le Ministre, si le projet de budget que vous présentez pour la première année du Plan, c'est-à-dire pour 1966, correspond bien à cet objectif de redressement. Respecte-t-il, en outre, des options décidées par le Parlement ? N'est-il pas plutôt l'amorce d'une politique qui ne jouerait l'amélioration du revenu de l'agriculture qu'en faisant un banco avec la seule carte d'un exode agricole que l'on souhaite plus marqué et plus accéléré encore ? Ce vœu étant parfaitement réalisable en raison même de la situation tragique où sont plongés dans leur majorité les exploitants agricoles ? »

(27) Propos rapportés par le Journal « Le Monde » du 5 mars 1966.

C'est ainsi qu'il n'est généralement pas maître de l'exode rural, ni de la dégradation des prix agricoles, ni de l'organisation foncière, quels que soient ses efforts récents pour les contrôler.

2° Aux facteurs naturels qui découragent l'action de l'Etat, viennent s'ajouter les facteurs que nous qualifierons de techniques. Ce sont ceux notamment qui conditionnent l'organisation des marchés. Si l'Etat n'est pas intervenu pendant longtemps pour réformer certains circuits de commercialisation, c'est qu'en dehors de la pression possible de certains groupes d'intérêt, ou même d'un manque évident d'information, il n'était pas en mesure de réaliser de telles réformes. Car ce n'est pas tout de vouloir des transformations, encore faut-il être capable de mettre en place de nouvelles structures d'une efficacité équivalente. De récents débats, relatifs à l'organisation du marché de la viande, mirent en lumière cette difficulté de caractère technique.

Le ministre de l'Agriculture déclarait à ce sujet, que prétendre élaborer une charte de la viande alors que le gouvernement ne possédait encore, ni le moyen de connaître ce marché, ni le moyen de le maîtriser en un point donné, aboutirait à mettre sur pied une architecture sans fondements et à tous égards bien fragile (28). Il mettait ainsi l'accent sur deux points particulièrement importants : d'une part le manque d'information, et nous avons vu ce qu'il en était, d'autre part l'impossibilité technique de maîtriser le marché. Cette impossibilité n'étant pas forcément liée au manque d'information, mais dépendant d'autres facteurs sur lesquels l'Etat a peu de prise.

Il est bien évident que dans un système politique où l'on considère la loi comme l'expression d'une souveraineté absolue, n'ayant d'autre limite que celle qu'elle se fixe elle-même, un tel phénomème de limitation de la volonté de l'Etat ne sera pas admis d'emblée. On croira plus volontiers que lorsque l'Etat n'intervient pas dans un domaine déterminé, ou hésite de le faire, il est soumis à quelque puissance occulte. Or, sans nier l'existence des groupes d'intérêt, il faut aussi constater qu'en dehors de leur influence, l'Etat se trouve parfois devant des problèmes d'une nature telle qu'il n'est pas en mesure de les résoudre. Le problème paysan paraît être de ceux-là.

3° Il est toutefois possible d'admettre, du moins théoriquement, que l'Etat puisse toujours modifier à son gré les structures juridiques et économiques du pays; l'exemple de la révolution russe et l'instauration des régimes socialistes contemporains, montrent que l'Etat est en mesure de bouleverser de fond en comble les rapports sociaux. Cependant, il faut aussi considérer que ces bouleversements se sont opérés sous des régimes totalitaires ou dictatoriaux, et il ne semble pas que de tels changements soient réalisables dans un régime de

démocratie libérale. Aux difficultés naturelles, aux difficultés techniques, viennent s'ajouter des difficultés politiques qui empêchent la prise de décisions favorables à l'agriculture.

Il serait certainement très profitable aux agriculteurs qu'une réforme profonde des circuits de distribution soit entreprise; or, l'Etat ne s'est jamais engagé de façon non équivoque dans cette voie. Les raisons de son abstention tiennent sans doute à la prudence qu'il convient d'observer dans un domaine particulièrement difficile à bien connaître, mais aussi au fait qu'une telle réforme se heurte à l'hostilité de l'ensemble des milieux commerciaux, qui représentent dans notre société de consommation une des catégories sociales les plus nombreuses et les plus influentes. Contrairement aux déclarations de M. Pisani au colloque sur le ravitaillement des grandes villes (29), qui prétendait que les forces politiques joueraient contre le commerce si ce dernier n'aidait pas l'agriculture à mettre sur pied un système de distribution cohérent, nous pensons que les forces politiques ne peuvent pas aider celle-ci. L'activité commerciale intéresse trop de gens pour que son principe soit contesté par une force politique dominante, et par ailleurs l'agriculture compte de moins en moins d'individus.

Ainsi donc, dans la lutte qui l'oppose au capitalisme moderne (30), l'agriculture ne peut attendre qu'une aide relative de l'Etat, et ne peut espérer obtenir de lui des décisions qui aboutiraient à changer les rapports de puissance entre elle et les autres secteurs de l'économie. La nature même du régime démocratique le veut ainsi. L'Etat y est soumis à la volonté du plus grand nombre, et la coalition des intérêts qui s'opposent à l'agriculture, constitue une force politique considérable.

L'Etat apparaît donc comme particulièrement limité dans ses prises de décisions et encore n'a-t-on retenu jusqu'ici que les facteurs internes de limitation; mais il existe aussi des facteurs externes, résultant des rapports internationaux et conditionnant la politique agricole.

Section II

LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

La logique interne des rapports existant dans la société internationale, qui ne connaît que les Etats, implique que ceux-ci soient les

(28) E. Pisani, *J.O.* A.N., 6 mai 1965, p. 1117.
(29) Cf. Journal « Le Monde » du 6 mars 1965.
(30) P. Viau, L'agriculture affrontée au capitalisme, Economie et humanisme, mai-juin 1965.

maîtres des relations commerciales internationales, même si certaines transactions ne sont pas dues à leur action directe. En effet, même si le commerce international est le fait de particuliers, il faut considérer qu'en ce qui concerne les importations, les Etats peuvent interdire entièrement l'entrée de certains produits, ou bien en restreindre la quantité par l'édiction de règles de contingentement, ou bien encore en limiter la vente par l'application d'un tarif douanier élevé. Si à l'exportation, ces Etats ont une moins grande liberté d'action car ils ne peuvent qu'interdire la sortie de certaines denrées de leur territoire, leur rôle est néanmoins capital du fait que les autres Etats n'ouvriront leurs frontières et n'abaisseront leurs droits de douanes qu'à titre de réciprocité. C'est donc par le moyen d'ententes et d'accords interétatiques que le commerce international peut se développer. Mais il faut admettre dès lors, que des considérations politiques vont interférer avec les préoccupations économiques, et que dans la conclusion de ces accords, les Etats auront beaucoup plus le souci de défendre leurs intérêts politiques et économiques généraux, que d'obtenir des avantages pour un secteur particulier. Dans ces marchandages internationaux, l'agriculture française, qui a déjà sur le plan intérieur une position défavorisée, se trouvera là encore, souvent oubliée au profit d'autres intérêts.

Limité dans son choix par tout un ensemble de facteurs politiques, économiques et sociaux, l'Etat peut encore se trouver dépossédé d'une partie de son pouvoir de décision, dans la mesure où un traité prévoit le transfert d'une partie de ses compétences à une autorité supra nationale, telle que celle mise sur pied par le Traité de Rome du 25 mars 1957, instaurant un marché commun européen. C'est pourquoi il est nécessaire de distinguer les engagements internationaux de type classique, du traité de Marché Commun.

A. — Les engagements internationaux de type classique.

On a coutume de distinguer les accords commerciaux et les accords de caractère politique, bien qu'il s'agisse d'une différence de degré beaucoup plus que de nature : les accords politiques contenant à un plus ou moins grand titre, mais non exclusivement, des clauses commerciales.

1° Les accords commerciaux.

Les accords commerciaux sont eux-mêmes de deux types : multilatéraux et bilatéraux.

a) Les accords commerciaux *multilatéraux*, apparaissent comme les fruits de louables efforts vers un idéal bien hypothétique, de liberté commerciale. De nombreuses tentatives ont été faites en ce sens, à l'échelle mondiale, marquées par autant de conférences et de déclarations solennelles (31). Les résultats sont cependant modestes et c'est dans le cadre d'un accord qui semblait provisoire : le G.A.T.T. (32), que sont organisées depuis 1948 les relations commerciales d'un certain nombre de pays. Cet accord prévoit la baisse des droits de douane et l'interdiction des contingentements. Toutefois, il n'est pas fait de distinction dans le texte entre le commerce des produits industriels et celui des produits agricoles, sauf pour admettre le recours à des restrictions d'importation de produits agricoles, lorsqu'il existe un programme intérieur de soutien qui limite le volume de la production ou des ventes nationales (33).

Ainsi, l'accord qui aurait dû favoriser de la façon la plus générale la liberté des transactions internationales, a exclu les productions agricoles, qui sont restées soumises à un protectionnisme outrancier. La France ne peut donc rien attendre, pour favoriser ses exportations agricoles, d'un accord de ce type. Elle ne peut qu'agir dans le sens de sa modification; modification d'autant plus nécessaire que l'anarchie qui règne dans le commerce international des produits agricoles est préjudiciable en premier lieu aux pays sous-développés, dont les ressources financières dépendent en majeure partie de la vente de matières premières. Mais les propositions d'organisation du marché international, n'ont jusqu'ici donné aucun résultat. Les accords conclus pour certains grands produits agricoles tels que le blé ou le sucre (34) n'étant que les palliatifs temporaires d'une situation qui continue à se dégrader.

(31) Article 23 du Pacte de la S.D.N.

— Conférence de Genève de 1927 où les signataires s'engagent « à supprimer dans un délai de six mois toutes prohibitions et toutes restrictions à l'importation ou à l'exportation et à ne pas les remplacer par des mesures équivalentes ».

— Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 — où il était question d'ouvrir à toutes les nations, l'accès aux transactions commerciales.

— Conférence de La Havane de 1947-1948.

(32) L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est entré en vigueur le 1er janvier 1948 — il a été signé le 30 octobre 1947 à Genève. Cf. Nations Unies, Recueil des Traités, 1950, volume 55, n° 814.

(33) Cf. E. WYNDHAM WHITE, secrétaire exécutif de l'Accord général sur les tarifs douaniers. Les dix premières années du G.A.T.T., conférence prononcée à la London School of Economics and Political Sciences, en mai 1958 et article XI, alinéas 1 et 2 du traité.

(34) Ces accords sont périodiquement renouvelés. C'est ainsi que l'accord sur le blé le fut le 19 avril 1962. Cf. décret 63-1069 du 22 octobre 1963, *J.O.*, p. 9651. Un accord sur l'huile d'olive est intervenu le 20 avril 1963. Cf. *J.O.* du 21 février 1964, décret 64-178, p. 1971.

Les décisions prises dans le cadre du G.A.T.T., lors de la conférence des ministres des Finances tenue à Genève du 27 ou 30 novembre 1961, n'ont réussi qu'à éviter une guerre des tarifs douaniers, mais n'ont pu aboutir à supprimer les restrictions quantitatives à l'importation et les subventions à l'exportation (35). Quant aux résultats du « Kennedy round », qui s'est achevé le 17 mai 1967, il est encore trop tôt pour les apprécier. Mais il faut bien reconnaître que l'agriculture n'a tenu, dans le déroulement des négociations, qu'une place modeste. Parmi les grands produits agricoles, seul le blé, à l'exclusion même des autres céréales, comporte la fixation d'un prix minimum. Une organisation internationale des marchés ne paraît donc pas pouvoir être réalisée dans un proche avenir, pour l'ensemble des produits agricoles (36).

D'ailleurs, tous les efforts entrepris jusqu'ici dans le cadre de la F.A.O. (37) pour mettre fin au scandale permanent qui consiste à limiter la production de certains pays, voire à la détruire, alors que d'autres connaissent une sous-alimentation chronique, n'ont jamais abouti, parce qu'en définitive l'altruisme n'est pas le fait des Etats. Leurs intérêts non seulement économiques mais politiques divergent, et la concurrence constitue l'élément moteur des relations internationales. Dès lors, une réglementation générale n'est acceptée que dans la mesure où elle ne risque pas de modifier sensiblement les rapports de puissance économique entre les nations, ni d'affecter profondément les structures économiques des Etats. L'accord commercial multilatéral ne peut que geler certains rapports, empêcher la détérioration de certaines situations, mais il ne peut arriver à modifier un ordre des choses vicié ou défectueux.

D'un point de vue plus général, il n'est pas sans intérêt de noter que les Etats sont toujours très réticents lorsqu'il s'agit de se soumettre à une règle qui risque, dans certains cas, de nuire à leurs intérêts. Aussi quand elle est adoptée, une telle règle est-elle assortie d'un si grand nombre de réserves, qu'elle n'a plus d'effet.

Tant que les rapports économiques internationaux s'établiront sur une base contractuelle, il semble bien qu'aucune règle efficace ne pourra être adoptée. Même dans le cas où un organisme international existe, si les décisions ne sont prises en son sein que par accord

(35) J. RAFFARIN, L'agriculture française et le marché international des produits agricoles, *J.O.* Conseil économique, 13 juin 1963, p. 403.

(36) M. P. VELLAS décrit dans son Traité de Droit international économique et social, tome I, Sirey, 1965, l'organisation du marché international des matières grasses, d'autres études doivent suivre par catégories de produits.

(37) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture créée le 16 octobre 1945.

mutuel de tous les membres, son action sera nécessairement limitée (38).

Pour qu'un traité économique multilatéral possède une réelle efficacité, il faut qu'il donne naissance à une organisation dans laquelle les rapports entre les Etats sont réglés sur une base institutionnelle et non plus relationnelle, la loi succédant au contrat comme base des rapports internationaux. Cette solution, impensable encore à l'échelle mondiale, est celle retenue par la Communauté Economique Européenne, dont la réalisation se poursuit après de multiples difficultés (39). Mais en dehors d'une véritable organisation communautaire des marchés, l'Etat ne peut véritablement défendre ses intérêts et notamment ses intérêts agricoles, que par le moyen d'accords bilatéraux.

b) Dans la mesure où les traités et accords multilatéraux ne parviennent pas à établir une organisation satisfaisante des marchés agricoles, en éliminant les facteurs qui faussent la concurrence, l'Etat doit nécessairement recourir à des négociations bilatérales pour développer ses exportations. Mais cette tentative pour trouver des débouchés aux produits agricoles, sur la base d'accords commerciaux bilatéraux, va se heurter à un ensemble de facteurs qui limitent considérablement la capacité d'action de l'Etat. L'absence même d'une réglementation mondiale des marchés aboutit, en raison d'une relative surproduction, à une concurrence excessive entre les pays exportateurs qui pratiquent une politique de surenchère en subventionnant leurs produits; de telle sorte que l'exportation des produits agricoles constitue bien souvent une charge pour l'Etat. Il est normal, dès lors, que celui-ci ne soit pas toujours enclin à défendre les produits agricoles dans la conclusion d'accords commerciaux.

D'autres facteurs viennent encore limiter les possibilités d'exportation. En effet, les pays qui ont le plus besoin d'importer des denrées agricoles, n'en ont pas généralement les moyens. L'exportation

(38) C'est le cas de l'Organisation européenne de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) qui, aux termes de la Convention du 14 décembre 1960 (art. 6), ne prend ses décisions et ne fait de recommandations qu'avec l'accord mutuel de tous ses membres ; aucune décision ne pouvant lier un membre contre son gré. L'O.C.D.E. apparaît comme un simple organe de consultation et de renseignement.

(39) La C.E.E. apparaît en vertu du Traité de Rome comme une entité unique dans ses relations expérieures. Cf. Du caractère unitaire de la C.E.E. dans ses relations extérieures, R.-J. Dupuy, A.F.D.I., 1963, p. 779 — mais la règle de la prise des décisions à la majorité et non plus à l'unanimité, qui donnait à cette institution son caractère et son efficacité, a été remise en question par la France à propos du marché commun agricole, au mois de juin 1965. Une crise profonde a été ainsi ouverte dans les rapports de la France avec les autres Etats membres, qui a failli aboutir à la dislocation de la Communauté.

vers ces pays équivaut dans ce cas à un don qui, malgré de généreuses idées concernant son organisation à l'échelle mondiale, reste le fait des Etats et n'est pas dépourvu d'arrière-pensées politiques.

En dehors de cette hypothèse particulière, il existe deux catégories d'Etats avec lesquels des accords commerciaux peuvent intervenir. D'une part, les Etats ayant atteint un haut niveau industriel et importateurs de denrées agricoles; ces Etats s'approvisionnent de préférence auprès de pays importateurs de produits industriels. D'autre part, les Etats qui sont justement importateurs de produits industriels, mais exportateurs de produits agricoles. La France, dont l'économie est relativement équilibrée, se trouve ainsi dans une mauvaise position, car elle ne peut être exportatrice dans les deux secteurs. Il lui faut donc choisir entre la défense de ses produits industriels et celle de ses produits agricoles; et en fait, pour différentes raisons, le choix est toujours favorable à l'industrie. C'est ainsi que pour commercer avec les pays de l'Est, qui recherchent principalement des biens d'équipement, la France doit consentir à leur acheter des produits agricoles (40).

D'une manière plus générale, cette situation d'infériorité de l'agriculture se traduit par le faible pourcentage de nos exportations agricoles par rapport aux exportations totales : 16 % du total seulement (41). Il faut noter d'ailleurs que la balance de notre commerce extérieur des produits agricoles et alimentaires est toujours en déficit (42).

De plus, près de la moitié de nos exportations agricoles est destinée à des pays de la C.E.E., ce qui prouve qu'en dehors du Marché Commun, la vente des produits agricoles est très limitée; la Grande-Bretagne, la Suisse et les Etats-Unis, étant nos principaux clients extérieurs (43).

Ainsi, à en juger par les résultats, on arrive à la conclusion que les accords de commerce bilatéraux n'ont pas favorisé l'exportation des produits agricoles français. Que ce soit pour des raisons tenant au marché international lui-même, ou en vertu d'un choix délibéré, le fait est que l'Etat, ici encore, soumet les intérêts de l'agriculture à ceux de l'industrie.

(40) J. LEQUERTIER, Le problème des exportations agricoles, *J.O.* Conseil économique, 14 mai 1961, p. 495.

(41) Rapport du Centre national du Commerce extérieur en 1964, publié en juillet 1965.

(42) La couverture des importations par les exportations s'élevait à 80 % en 1964. Cf. Annexe IV.

(43) Cf. C.N.C.E. : Le commerce extérieur français des produits agricoles et alimentaires en 1964.

A plus forte raison lorsqu'il s'agit d'accords politiques, l'Etat est disposé à sacrifier l'agriculture.

2° Les accords politiques.

L'exemple le plus probant de la soumission des intérêts agricoles à des raisons politiques, est fourni par les Accords d'Evian et les engagements de la France relatifs à l'importation des vins d'Algérie.

Ces importations, que l'on a essayé de justifier sur le plan technique par la nécessité de relever le faible degré des vins du Midi de la France par coupage avec les vins algériens à haut degré, ont donné lieu ces dernières années, à des manifestations sporadiques, en raison de l'encombrement du marché intérieur. Une question orale ayant été posée à ce sujet au Gouvernement par un député, il lui fut répondu en ces termes : « L'article 6 de la déclaration de principe, relative à la coopération économique et financière prévue par les accords du 19 mars 1962, stipule notamment que le statut particulier des échanges franco-algériens, correspondant aux rapports de coopération entre les deux pays, précisera les facilités d'écoulement sur le territoire français des productions excédentaires de l'Algérie, par l'organisation des marchés de certains produits eu égard en particulier aux conditions de prix. Cette clause vise au premier chef le vin, puisque ce produit représente, pétrole exclu, plus de la moitié des exportations d'Algérie. Il résulte que les achats de vin par la France, constituent un élément essentiel de notre commerce avec l'Algérie, et conditionnent directement le niveau de nos ventes de produits agricoles et industriels sur ce pays » (44).

Une telle réponse est particulièrement intéressante, car elle illustre bien comment se pose le problème du commerce des produits agricoles, et l'alternative devant laquelle l'Etat se trouve souvent placé. Dans ce cas précis, ou bien la France importe des vins d'Algérie au détriment de ses propres viticulteurs, ou bien elle refuse d'importer ces vins et risque de voir toute la politique de coopération remise en cause, avec bien entendu une dénonciation possible des accords pétroliers; or, les intérêts en jeu sont trop considérables pour qu'elle envisage une telle solution. L'agriculture, une fois de plus, doit faire les frais de l'opération (45).

(44) *J.O.* A.N., 11 juin 1963, p. 3288 et A.F.D.I., 1963, p. 1027.

(45) Le contingent d'importation des vins algériens ayant été déclaré clos le 31 janvier 1966, le ministre de l'Agriculture, M. E. Faure, n'avait donné à l'Institut des Vins de consommation courante (I.V.C.C.), qui a le monopole de la distribution des titres d'importation, aucune directive concernant la distribution de nouveaux titres, arrêtant ainsi toute importation de vin algérien. Aussitôt, l'ambassade d'Algérie en France publiait une note de protestation, dans laquelle

D'ailleurs, l'analyse du commerce extérieur des produits agricoles avec les pays de la zone franc, montre que la France s'est engagée, pour des raisons politiques, à soutenir l'économie de ces pays, en offrant des débouchés à leurs produits sans exiger la réciprocité pour sa propre agriculture (46).

Qu'une telle politique soit justifiée, il n'est pas dans notre intention de le contester, mais nous devons souligner que sur le plan des échanges extérieurs, l'agriculture se trouve soumise aux exigences de la politique générale, aussi bien qu'à la défense des intérêts industriels. Loin donc de favoriser l'agriculture, les engagements internationaux pris par l'Etat, viennent dans la majorité des cas, alourdir ses charges. Les relations internationales jouent dans la politique agricole française contre l'agriculture. Et il semble bien que la rupture des négociations de Bruxelles au mois de juin 1965, au nom de la défense des intérêts agricoles, n'ait été qu'un prétexte pour une action diplomatique de plus grande envergure, visant à modifier les règles du Marché Commun (47).

B. — Le Marché Commun (48).

La Communauté Economique Européenne prévue par le Traité du 25 mars 1957 est, en dehors de toute construction doctrinale, la

il était spécifié qu'il serait dangereux d'isoler le problème de l'importation des vins de l'ensemble du courant d'échanges franco-algérien. Dès le 7 février, les importations étaient de nouveau autorisées.

(46) Cf. Annexe IV.

(47) Cf. conférence de presse du Président de la République du 9 septembre 1965, et les réactions des organisations paysannes rapportées par le Journal « Le Monde » du 11 septembre 1965.

(48) Il ne saurait être question de donner sur le Marché commun une bibliographie complète, d'autant plus que la Communauté Européenne publie un relevé bibliographique mensuel de toutes les publications relatives au Marché commun. Nous signalerons cependant :

1° « Que Sais-je ? » de M. F. Clerc, La Marché commun agricole, P.U.F., 1964.

2° De B. Oury, L'Agriculture au seuil du Marché commun, P.U.F., 1959.

3° De J. Bourrinet, Le Problème agricole dans l'intégration européenne, Cujas, 1964.

4° F. Breuil, Les conséquences pour l'agriculture française de l'intégration des six pays de la C.E.E., thèse Poitiers, 1958.

5° C. Ferrand, Les données de l'agriculture française face au Marché commun, thèse Poitiers, 1958.

6° M. Renault, L'Agriculture et le Marché commun. Recherches sur les aspects juridiques et institutionnels de la politique agricole commune, thèse Paris, 1962.

7° Y. Malgrain, La politique agricole commune. Problèmes d'organisation interne et de liaisons externes, thèse Paris, 1963.

8° L'article de M. P.-H. Teitgen dans D.S., septembre-octobre 1964.

manifestation de la volonté des Etats qui y participent, d'instaurer entre eux cette solidarité de fait dont parlait R. Schuman (49), et qui seule un jour pourra donner naissance à l'Europe.

Le traité n'est toutefois qu'un point de départ, qu'un cadre vide qui doit s'enrichir progressivement d'un certain nombre de décisions d'application, en l'absence desquelles le traité serait sans effet, et l'Europe sans contenu (50). Or, en ce qui concerne l'agriculture, qui fait l'objet au sein du traité de règles particulières, en raison des différences fondamentales existant entre les pays membres, et en raison d'un protectionnisme commun à tous, l'unification européenne ne s'est pas faite sans difficulté (51). Du nationalisme à la supra nationalité, la mutation est profonde et douloureuse, et les Etats ne consentent à sacrifier certains de leurs intérêts que dans la perspective d'un plus grand bénéfice.

Il faut reconnaître à ce sujet, que la France a toujours mené au sein des instances communautaires, un combat diplomatique intense, pour obtenir le plus rapidement possible l'entrée en vigueur du Marché Commun agricole. C'est ainsi qu'en 1962, elle a lié son acceptation au passage de la première à la seconde étape de la période transitoire prévue par le traité, à l'adoption des premiers règlements agricoles. De même, dans les discussions préliminaires aux accords du 15 décembre 1964, relatifs aux céréales, il fut affirmé qu'il ne saurait y avoir de Marché Commun des produits industriels sans Marché Commun des produits agricoles (52). Enfin, en rompant les négociations de Bruxelles au mois de juin 1965 et en bloquant le développement du Marché Commun, la France a obtenu après quelques mois de tension internationale et de pourparlers délicats, que soient adoptées pour l'agriculture les mesures d'application qui ont permis l'entrée en vigueur le 1er juillet 1968, du Marché Commun des produits agricoles (53).

(49) Déclaration du 9 mai 1950 rapportée par M. C.-A. Colliard, Institutions internationales, Dalloz, 1963, p. 389.

(50) Ratifié par la loi n° 57-880 du 2 août 1957, publié par décret n° 58-84 du 28 janvier 1958 et entré en vigueur le 1er janvier 1958 ; le traité du 25 mars 1957 qui réunit la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, consacre un titre spécial à l'agriculture (art. 38 à 46), mais ce texte ne définit que les principes généraux et renvoie pour la mise en œuvre à une réglementation ultérieure.

(51) Cf. J. Archambaud, Heurs et malheurs du Marché commun agricole, Bulletin de l'Administration centrale des Finances, juillet-septembre 1964, et « Où en est l'Europe agricole ? », Revue du Marché commun, décembre 1965.

(52) Déclaration du Président de la République du 23 juillet 1964 et surtout du ministre de l'Information du 22 octobre 1964, cf. Année politique, 1964, p. 143.

(53) Accord du 19 mai 1966 relatif à la date d'entrée en vigueur de l'union douanière et au financement du fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Si l'Etat français a toujours exigé avec âpreté que soit respecté ce parallélisme dans la réalisation de la Communauté économique, ainsi que l'établissement d'un tarif douanier commun, c'est qu'il s'agit là de garanties dont notre agriculture a besoin pour trouver des débouchés. Il n'existe pas de solution de rechange valable au problème des débouchés, et c'est pourquoi la réalisation du Marché Commun conditionne toute la politique agricole française.

Toutefois, en agissant dans cette perspective européenne, l'Etat épuise en quelque sorte son pouvoir dans son action, car la mise en œuvre progressive des dispositions prévues par le texte du traité, aboutit à un véritable transfert du pouvoir de décision de l'Etat aux instances communautaires.

1° Si le Marché Commun conditionne toute la politique agricole française, c'est pour une raison bien simple, que le rappel de quelques chiffres met en lumière d'évidente façon. En effet, près de 50 % des exportations agricoles françaises sont destinées aux pays qui constituent la C.E.E., et la valeur de ces exportations est passée, de 1962 à 1964, de 1.752 millions de francs à 2.748 millions de francs, soit un taux d'expansion des ventes de plus de 60 % (54). Dès lors, comme le soulignait M. du Douet de Graville en janvier 1965, dans son rapport au Conseil Economique et Social, sur « Les perspectives offertes par le Marché Commun aux exportations agricoles françaises d'ici à 1970 », on peut facilement mesurer l'importance capitale que représente le Marché Commun pour l'agriculture française avec l'ouverture d'un marché large et stable de plus de 180 millions d'habitants (55). D'autant plus que la C.E.E. est le plus grand importateur mondial de produits agricoles, et que la France n'utilise pas toutes les virtualités productrices de son terroir.

Il faut certes assortir ces belles perspectives d'un certain nombre de réserves qui ont leur importance. Si l'on met l'accent sur les surplus de notre agriculture et ses immenses possibilités, encore faut-il préciser que notre commerce extérieur des produits agricoles se traduit par un déficit assez important et que notre surproduction n'est bien souvent qu'épisodique (56). Par ailleurs, on a pu mettre en doute l'efficacité des textes, pour renverser le sens des courants d'échanges traditionnels et des habitudes commerciales solidement établies (57). Le droit n'est pas toujours en mesure de réformer les

(54) C.N.C.E., Le commerce extérieur français des produits agricoles et alimentaires, 1964.

(55) *J.O.* Conseil économique et social, 23 février 1965.

(56) P.-Y. Ehkirch, Agriculture française et commerce extérieur. Projet, janvier 1966.

(57) Cf. article précédent et Y. Malgrain, Les problèmes de politique agricole commune, Revue économique, septembre 1963.

mœurs, et les consommateurs Allemands pourront longtemps encore préférer les produits Danois aux produits Français, surtout si l'écart des prix n'est pas considérable. L'assurance de débouchés est donc liée à l'adoption d'un tarif douanier commun qui décourage les achats extérieurs, tarif dont le niveau donne lieu à de sérieux affrontements entre les représentants des différents Etats membres de la Communauté.

Néanmoins, la logique interne du Marché Commun veut que les membres de la Communauté trouvent auprès de leurs partenaires des débouchés privilégiés, et il doit en être ainsi pour l'agriculture française. C'est d'ailleurs la position à laquelle s'est rangé le gouvernement français et qu'il a toujours conservée en soumettant, dans la mesure du possible, ses décisions de politique intérieure à la réalisation du Marché Commun agricole. C'est ainsi qu'il a essayé de limiter au maximum les hausses de prix réclamées par les paysans, afin que lors de la fixation du prix commun européen, celui-ci soit arrêté à un niveau tel, qu'il donne aux producteurs nationaux une position concurrentielle favorable (58). En ce sens, le Marché Commun a joué sur la décision de l'Etat un rôle de frein, inverse de celui des syndicats, et contraire aux intentions définies par les quatrième et cinquième Plans, concernant l'augmentation du revenu des agriculteurs (59). Ce qui peut donc représenter à terme une solution au problème agricole français, constitue temporairement une sujétion supplémentaire pour la paysannerie.

L'action de l'Etat n'est cependant pas uniquement négative. Comme l'impose le traité lui-même, mais aussi pour des raisons strictement nationales, il a fallu préparer les structures agricoles à l'élargissement du marché (60). Dans ce domaine, la perspective du Marché Commun a contribué à accélérer des réformes qui apparaissent comme indispensables. Il faut toutefois préciser que la philosophie libérale qui anime le Marché Commun ne correspond pas toujours à l'organisation autoritaire adoptée par la France. Là encore, l'Etat se

(58) M. E. Pisani déclarait à ce sujet : « La meilleure chance de l'agriculture française, c'est de pratiquer des prix moyens... Si nous avions relevé nos prix agricoles sans que nos partenaires acceptent de baisser les leurs, l'idée se serait accréditée que l'unification des prix européens se réaliserait au niveau le plus élevé. » Journal « Le Monde » du 25 septembre 1964.

(59) « Si le traité du 25 mars 1957 prévoit bien dans son article 30 *b*, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole notamment par le relevement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture, et si la politique agricole commune aboutit bien à un relèvement des prix, des retards intervenus dans la fixation d'un prix commun ont ralenti d'autant l'augmentation des prix français. » Discours de M. Rochereau devant l'Assemblée nationale le 18 mai 1960, Doc. française, 1962, n° 41, p. 31.

(60) Articles 40 et 42 du traité du 25 mars 1957.

trouve à la fois poussé à agir et limité dans son action par les règles communautaires.

C'est ainsi que les décisions les plus importantes, prises ces dernières années en matière agricole intéressent surtout les structures foncières et l'organisation des marchés. La loi d'orientation du 5 août 1960 précise d'ailleurs qu'il faut accroître la contribution de l'agriculture dans le développement de l'économie française, compte tenu notamment de sa place dans la Communauté Economique Européenne (61). Sans pouvoir affirmer que la perspective du Marché Commun ait été la seule raison de certaines décisions, on peut raisonnablement penser qu'elle ne fut pas étrangère à la prise de celles-ci. Toute la réglementation par exemple, qui se rapporte aux groupements de producteurs et aux comités économiques agricoles, paraît liée à des préoccupations communautaires (62). Divers rapports faits au Conseil Economique et Social traduisent d'ailleurs le souci d'adapter l'agriculture française aux dimensions du Marché Commun et de réaliser cette adaptation pendant la période transitoire, tant que les positions ne sont pas encore fermement établies (63).

Une véritable course de vitesse est engagée, entre la réalisation du Marché Commun et la transformation de l'agriculture française. Plus que le relèvement du niveau de vie des agriculteurs, ce qui importe à l'Etat, c'est de favoriser cette transformation; car il ne n'agit pas du seul destin de l'agriculture, mais de l'équilibre des échanges dans leur ensemble, et donc de la puissance économique du pays. L'Etat doit ainsi se hâter de prendre des décisions qu'il n'aura plus ensuite la possibilité d'imposer, parce que le pouvoir de décision lui aura en grande partie échappé.

2° En effet, la mise en œuvre du Marché Commun s'analyse en un véritable transfert de souveraineté de l'Etat aux instances communautaires. Ce phénomène qui intéresse l'ensemble du Marché Commun, est beaucoup plus marqué en matière agricole pour trois raisons principales. Il y a d'abord le besoin général de protection des agricultures nationales, quel que soit le pays considéré, compte tenu de la faiblesse intrinsèque de la position des agriculteurs dans le

(61) Article 1er de la loi n° 60.808 du 5 août 1960.

(62) Loi du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation.

(63) Du Douet de Graville, article précité. Voir également : « Les conséquences d'une réalisation anticipée de l'union douanière dans la Communauté Economique Européenne ». Rapport de M. F. de Précigout, *J.O.* Conseil Economique et Social, 27 janvier 1966, et « Les perspectives offertes par la nouvelle organisation française des marchés agricoles dans le cadre européen », Rapport de M. R. Hervieu au Conseil Economique et Social, *J.O.* Conseil Economique et Social, 15 mars 1966.

monde industriel moderne, et de l'importance en quelque sorte stratégique de cette production. En second lieu, les politiques suivies par les Etats, divergent notablement selon la situation particulière de leur agriculture (64). Enfin, l'anarchie du marché mondial des produits agricoles ne permet pas de laisser jouer librement les règles de concurrence, car celles-ci sont viciées. Toutes ces raisons, qui ont amené les Etats à intervenir dans le secteur agricole, exigent aujourd'hui que cette intervention soit maintenue et unifiée dans un cadre communautaire.

Afin d'étendre les règles du Marché Commun à l'agriculture, il a fallu ainsi, non seulement prévoir des étapes, de façon à rapprocher progressivement des systèmes parfois opposés, mais aussi mettre sur pied une organisation extrêmement complexe, qui soit susceptible de préserver en même temps les intérêts des agriculteurs de chacun des pays membres, tout en maintenant le principe de libre concurrence entre les produits. C'est la raison pour laquelle, « le corps de textes applicables en la matière, est sans doute le seul des ensembles réglementaires de la Communauté à aller aussi loin dans la substitution d'une législation de caractère fédéral aux législations nationales ». Et il est exact de dire que « l'agriculture constitue actuellement le premier et le seul exemple d'une législation et d'une réglementation européenne au sens fort du mot » (65).

Effectivement, l'imposant corps de règles qui est progressivement mis en place, se présente comme un droit en mutation entre le droit international classique, fruit d'un compromis entre des volontés nationales souveraines (66), et un droit d'un type nouveau, un droit communautaire, où l'unanimité ferait place à la volonté générale (67).

Le problème de la prise des décisions à la majorité, invoqué par la France à propos de la crise du 30 juin 1965, principe sur lequel le gouvernement français voulait d'ailleurs revenir, n'est peut-être pas le plus important. Le Conseil ne semble pas pouvoir user de ce procédé, surtout sur des sujets d'importance vitale (68). Mais en dehors même de l'application de la règle majoritaire, le dynamisme propre

(64) O.E.C.E., Troisième rapport sur les politiques agricoles, octobre 1958.

(65) J. MÉGRET, Principes du régime applicable à l'agriculture dans le Marché Commun, Revue du Marché Commun, juin 1964.

(66) Au sens de l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice.

(67) Bien que le terme de droit communautaire soit officiellement employé au sein des communautés, M. P. REUTER ne le retient pas. Cf. « Institutions internationales ». P.U.F., 1962, p. 298. Cependant, l'existence d'un service juridique commun (cf. Huitième rapport général sur les activités de la Communauté, juin 1965, p. 431) favorise l'élaboration d'un droit spécifique, en ce sens, voir : L. CARTOU, Organisations européennes, Dalloz, 1965. La Cour des Communautés a par ailleurs fixé la nature, le contenu et les limites de ce droit. Cf. Neuvième rapport sur l'activité de la C.E.E., juin 1966, pp. 399 et suivantes.

(68) Où en est l'Europe agricole ? Revue du Marché Commun, décembre 1965.

aux institutions communautaires, les compétences reconnues à la Commission (69), et le développement d'une administration supra nationale disposant de ressources financières importantes et autonomes, aboutit à un déplacement du centre de décision des organes de l'Etat aux organes communautaires.

Ainsi, le Marché Commun ne se résume pas à un certain nombre d'interdictions faites aux Etats, pour préserver le jeu de la libre concurrence entre les producteurs européens (70), mais il prévoit pour les denrées les plus importantes une organisation commune des marchés (71), dont le fonctionnement sera assuré par les autorités européennes. Ce qui revient à dire que l'Etat ne disposera plus, lors de l'entrée en vigueur définitive du Marché Commun, d'aucun moyen juridique ou financier, direct ou indirect, pour aider ou secourir son agriculture (72). En fait, des aides pourront subsister, mais pour des raisons exceptionnelles, ou bien parce qu'elles s'avèreront compatibles avec les objectifs communautaires.

Cette notion de compatibilité demande d'ailleurs à être approfondie, car c'est de la définition de l'aide admise ou tolérée que dépendra la marge de liberté d'action de l'Etat.

Au début de l'année 1966, la Commission du Marché Commun a fait au Conseil une proposition visant à faire adopter une nomenclature des aides admises, tolérées, ou proscrites (73). L'analyse de cette

(69) En vertu de l'article 155 du traité du 25 mars 1957, la Commission dispose d'un pouvoir de décision propre ; le contenu de ce pouvoir est énuméré dans l'ensemble du texte. Cf., par exemple, l'article 46 du traité.

(70) Elimination des droits de douane, chapitre I[er] du traité. Elimination des restrictions quantitatives, chapitre II. Interdiction des pratiques de dumping, article 91. Interdictions des aides, article 92.

(71) Prévue par l'article 40 du traité. A l'heure actuelle, il existe une organisation commune pour :

— les céréales : rég. n° 19, *J.O.C.E.*, n° 30, 20 avril 1962, p. 940.

— la viande de porc : rég. n° 20, *J.O.C.E.*, n° 30, 20 avril 1962, p. 952.

— les œufs : rég. n° 21, *J.O.C.E.*, n° 30, 20 avril 1962, p. 958.

— la viande de volaille : rég. n° 22, *J.O.C.E.*, n° 30, 20 avril 1962, p. 964.

— les fruits et légumes : rég. n° 21, *J.O.C.E.*, n° 30, 20 avril 1962, p. 967.

— les pommes de terres destinées à la féculerie : rég. n° 56, *J.O.C.E.*, n° 54, 2 juillet 1962, p. 1591.

— le lait et les produits laitiers : rég. n° 13/64, *J.O.C.E.*, n° 34, 27 février 1964, p. 556.

— la viande bovine : rég. n° 14/64, *J.O.C.E.*, n° 34, 27 février 1964, p. 568.

— le riz : rég. n° 16/64, *J.O.C.E.*, n° 34, 27 février 1964, p. 581.

(72) Article 92 du traité.

(73) Voir Annexe V. La Cour des Communautés Européennes a, de son côté, essayé de préciser la notion d'aide. Cf. arrêt du 23 février 1961, affaire 30-59, Recueil VII, p. 39.

« La notion d'aide est cependant plus générale que la notion de subvention, parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entre-

nomenclature permet de constater que les possibilités d'aide et d'intervention ne sont pas limitées, tant en ce qui concerne l'amélioration des structures de production, que l'infrastructure institutionnelle. Autant dire que l'Etat a encore un rôle essentiel à jouer en matière agricole. Débarrassé des sujétions financières à court terme et des nécessités immédiates, il va pouvoir se consacrer à la recherche et à la définition d'une politique à long terme, véritablement prospective.

En définitive, il reste peut-être à l'Etat la meilleure part : le pouvoir de décider par delà les contingences du moment, ce que seront les principes de la civilisation en gestation, et quelle sera la place de l'agriculture dans celle-ci. Mais la noblesse même de la tâche à accomplir pose aussitôt la question de savoir qui, ou quel organe, au sein de l'Etat sera capable d'assumer une telle mission. Ce qui nous amène à étudier comment est élaborée la politique agricole.

prise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont d'une même nature et ont des effets identiques. »

CHAPITRE II

L'élaboration de la décision.

Le problème de l'élaboration des décisions par les différents organes de l'Etat, n'est généralement pas abordé par les juristes, en raison de l'optique purement formelle dans laquelle ils se placent. Bien que pouvant être le fait de plusieurs organes agissant indépendamment, ou en collaboration, la règle juridique qui en est issue est considérée par la doctrine comme le fruit d'une volonté unique : celle de l'Etat. En fonction de cette optique, on ne cherche pas à connaître si l'agencement des organes et le mécanisme de leurs relations, permettent de traiter chaque question avec le maximum d'efficacité et de justice.

S'il est admis que certaines influences peuvent orienter les décisions de l'Etat, la structure de celui-ci est rarement mise en cause, et l'ostracisme des purs juristes rejette vers la science politique l'étude de la gestation du droit, et vers la science économique ou la sociologie, l'analyse des conséquences de son application (1).

(1) Dans un article intitulé « Le Juriste et la science du droit », à propos de la Théorie pure du droit de H. KELSEN (R.D.P., mai-juin 1964), M. VIRALLY posait la question en ces termes : « Le juriste peut-il, en cette qualité, étudier ce qui constitue réellement la dynamique du droit ? » Une telle recherche ne l'amènera-t-elle pas fatalement d'une part, à s'intéresser aux finalités (car il n'y a pas d'action sans finalité) et, par conséquent à réintroduire, d'une façon ou d'une autre la théorie des valeurs dans le droit et, d'autre part, à enquêter sur les motivations et sur les forces de pression ? Dans les deux cas ne se trouvera-t-il pas en présence d'éléments que la tradition la mieux établie considère comme « métajuridiques » et, du même coup, comme hors des prises de la science du droit ? Cette même science peut-elle cependant laisser échapper un aspect aussi important des réalités dont elle s'occupe ? C'est toute la question de son ouverture ou de sa fermeture aux autres sciences sociales qui se trouve posée. »

Il n'est pas dans notre propos de reprendre les savantes controverses relatives à l'unité de l'Etat et aux caractères de son droit (2), mais il paraît difficile de juger de ses décisions sans étudier les mécanismes complexes qui les ont amenées. Ceci est particulièrement vrai en matière économique, compte tenu de l'extension des tâches de l'Etat dans ce domaine et de la complexité croissante des questions à résoudre. Le dessaisissement des assemblées parlementaires en matière économique (3), de même que l'apparition corrélative d'organes nouveaux au sein de l'exécutif, sont des phénomènes que l'on ne peut ignorer et qui posent en termes neufs le problème de la démocratie. Les agriculteurs dans leur souci de parité et de justice, attendent justement de cette démocratie nouvelle qu'elle leur fournisse les moyens de prendre part aux décisions (4). Mais comment, et selon quel mécanisme ? C'est ce que nous allons essayer de déterminer, en étudiant successivement les organes gouvernementaux et parlementaires qui interviennent dans la définition de la politique agricole.

Section I

LES ORGANES GOUVERNEMENTAUX

Les trois organes qui, au sein du pouvoir exécutif, participent à l'élaboration de la politique agricole sont : le ministère de l'Agriculture, le ministère des Finances et le Commissariat Général au Plan. Le premier n'a pas un siècle d'existence, le second est aussi vieux que l'Etat, quant au troisième, de création récente, il répond aux besoins d'un gouvernement moderne. Entre les trois, un problème de rapports se pose, non seulement d'un point de vue strictement fonctionnel, mais d'un point de vue potentiel. Sans nier le principe de la solidarité ministérielle, ni l'unité de la responsabilité gouvernementale, il nous semble cependant nécessaire de situer ce que l'on pourrait appeler le centre de décision prépondérant.

(2) Cf. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome I, p. 36 et tome II, p. 306.

(3) Cf. J. Meynaud, L'élaboration de la politique économique, ouvrage cité, p. 24.

(4) C'est l'objectif du groupe de recherche ouvrier-paysan. Cf. Pour une démocratie économique, ouvrage cité.

A. — Le ministère de l'Agriculture (5).

Le ministère de l'Agriculture souffre d'une maladie congénitale : sa nature est imprécise. Qualifié de technico-politique (6), il n'a jamais eu en tant que ministère technique, la politique de ses moyens et en tant que ministère politique, les moyens de sa politique.

1° Ministère technique, le ministère de l'Agriculture l'est surtout en raison du recrutement de son personnel. Les agronomes ont longtemps peuplé seuls, les services centraux comme les services extérieurs de ce département (7). Ingénieurs des eaux et forêts, du génie rural, des services agricoles, vétérinaires, ont constitué un personnel d'une haute compétence qui a su faire faire à l'agriculture des progrès considérables, aussi bien en matière de rendements, que de protection sanitaire des cultures et des animaux. Mais ce personnel de faible effectif, ne pensait à l'agriculture qu'à travers le prisme déformant de sa spécialité. C'est ainsi qu'à l'intérieur même du ministère, des conflits apparaissaient entre corps dont les actions auraient dû concourir au même but. L'optique du génie rural n'était pas celle de la direction des services agricoles, les eaux et forêts ayant une troisième position (8).

Au demeurant, certains problèmes n'étant de la compétence d'aucun corps en particulier, parce qu'ils dépendaient de tous à la fois, n'étaient jamais abordés, ou considérés comme ne relevant pas d'une technique spécifique, ils étaient qualifiés de politiques et laissés à l'appréciation du Gouvernement. La place de l'agriculture dans l'économie générale de la nation, les problèmes de commercialisation des produits agricoles, parmi les plus importants, furent ainsi délaissés.

Cet esprit corporatif, qui régnait au sein des différents corps du ministère, a été encore favorisé par une organisation qui faisait de chacun de ceux-ci une sorte de citadelle. Nous avons déjà signalé cet inconvénient à propos des carences de l'information (9) ; il se retrouve bien entendu au niveau de la décision.

(5) En dehors de courts articles à la Revue administrative, commentant des réformes intervenues dans le ministère, très peu d'études ont été consacrées au ministère de l'Agriculture. Signalons l'article de M. Ch. de Vaugilas dans l'ouvrage de J. Fauvet et H. Mendras : Les Paysans et la politique — et surtout « L'Agriculture » de M. Cépède et G. Weill, P.U.F., 1965.

(6) J. Fauvet et H. Mendras, Les Paysans et la politique, p. 253.

(7) R. Chatelain, Le Ministère des agronomes, R.A., mai-juin 1954.

(8) M. Cépède et G. Weill, op. cité, p. 460, Les conflits internes au ministère.

(9) Cf. *supra*, p. 100.

L'influence des structures ministérielles sur l'élaboration des décisions et les méthodes d'intervention est un problème mal connu en France (10). Il est cependant incontestable que la façon dont sont aménagées les différentes directions d'un ministère, réagit sur le style d'action de celui-ci. Or, jusqu'à une date récente, le découpage interne des directions générales du ministère de l'Agriculture correspondait aux spécialités de chacun des grands corps : Eaux et Forêts, Génie rural, ou service vétérinaire, ayant une certaine stabilité dans leurs structures centrales, alors qu'il n'existait aucune direction des services agricoles à compétence générale et fonction de synthèse. Au contraire, les services agricoles départementaux dépendaient de plusieurs directions, souvent éphémères, du fait de constants remaniements dans les services centraux (11). Ces remaniements traduisent d'ailleurs le manque de doctrine quant à la fonction précise du ministère. Celui-ci fut organisé, le plus souvent, en fonction des tâches immédiates à accomplir : assurer l'alimentation pendant la guerre, ou développer la production à l'issue du conflit, toutes tâches où l'aspect technique l'emporte sur l'aspect politique. Ce n'est qu'avec la prééminence, au cours des dernières années, des problèmes de commercialisation sur les problèmes de production, et après s'être assuré que l'augmentation de la productivité n'apportait pas de remède à la détérioration du niveau de vie des paysans, que l'on s'est préoccupé du rôle de synthèse que doit jouer le ministère de l'Agriculture, rôle éminemment politique s'il en est.

2° A son origine, le rôle politique du ministère de l'Agriculture ne fut conçu que dans sa forme la plus vulgaire : celle de la politique électorale. Gambetta ne cachait pas son désir, en créant le ministère, de soustraire les paysans à l'influence des hobereaux conservateurs des campagnes (12). Par la suite, en raison du poids électoral du monde rural, le ministère apparaît comme une position clé, qui permettait de s'assurer une imposante clientèle. Fief des radicaux sous la troisième République, il resta pendant de longues périodes aux mains du même parti, à travers les changements gouvernementaux de la quatrième. Ce n'est pas toutefois dans ce sens de ministère politisé, qu'il faut entendre le qualificatif de politique. Si le ministère de l'Agriculture a une fonction politique, c'est en raison du domaine auquel s'étendent ses activités.

Ministère des agriculteurs autant que de l'Agriculture a-t-on dit, il prend en charge toute une catégorie socio-professionnelle. Il doit

(10) J. Rousse, Le problème de la structure ministérielle, thèse Paris, 1955, dactylographiée.
(11) M. Cépède et G. Weill, op. cité, p. 351.
(12) M. Cépède et G. Weill, p. 65.

donc être en mesure de répondre à tous les problèmes qui se posent au monde rural, qu'il s'agisse d'aménagement foncier, de production, de débouchés, de formation professionnelle ou d'action sociale. Mais il y a au moins deux façons de traiter ces problèmes. D'une part, on peut essayer de créer pour chaque question particulière un service spécialisé : c'est un peu ce qui s'est fait jusqu'à ces dernières années où, à la multiplication des tâches, correspondait la multiplication des services. D'autre part, au lieu de résoudre chaque question séparément, on peut tenter de les étudier en fonction de ce qu'elles ont de commun, d'une manière globale; c'est ce qui est entrepris depuis 1961.

Le ministère de l'Agriculture devait connaître en effet, sous l'impulsion de M. E. Pisani, une série d'importantes réformes, visant à donner plus de cohérence à son action. Pour M. Pisani, l'agriculture englobe trois éléments fondamentaux, trois secteurs différents, pour lesquels il faut concevoir des méthodes d'action particulières et donc une organisation administrative adaptée. Il s'agit de l'espace rural et de son aménagement, de l'homme et de l'ensemble de ses besoins, des produits et de leur distribution. C'est en fonction de ces trois secteurs que le ministère fut réorganisé.

Au niveau de l'administration centrale, la réforme fut menée en deux temps. Tout d'abord, un décret du 24 novembre 1961 (13) créa une direction générale des Etudes et des Affaires générales, qui eut un rôle de coordination et de préparation de la politique agricole à long terme. C'était doter le ministère de l'organe de synthèse qui lui faisait défaut. Il subsistait cependant quatre autres directions : la direction générale de la production et des marchés, la direction générale de l'enseignement et des affaires professionnelles et sociales, la direction générale du génie rural et de l'hydraulique agricole, et enfin la direction générale des eaux et forêts. Deux de ces directions se partageaient encore les attributions afférentes à l'espace rural et, compte tenu de la solidité des corps techniques sur lesquels elles s'appuyaient, Eaux et Forêts et Génie Rural, il paraissait difficile d'y porter remède (14). Toutefois, un second train de réformes devait parvenir à les faire fusionner en créant un corps unique d'ingénieurs du Génie rural, des Eaux et des Forêts (15). Il s'agissait en somme de parvenir à modifier les structures, en brisant l'opposition des hommes (16).

(13) *J.O.* du 26 novembre 1961.
(14) M. Cépède et G. Weill, p. 458.
(15) Décret n° 65.426 du 4 juin 1965. *J.O.* du 6, p. 4678.
(16) Voir chronique de M. R. Drago, A.J.D.A., mai 1965, p. 267.

La réforme fut menée à son terme par un décret du 6 juillet 1965, qui ne retient que quatre directions générales, correspondant aux préoccupations précédemment évoquées : les hommes, l'espace rural et les produits, avec une direction dite des études et des affaires générales, chargée de coordonner l'activité des trois autres; l'inspection générale de l'agriculture lui étant d'ailleurs rattachée (17). Depuis, cependant, le ministère a été à nouveau réorganisé par un décret du 6 mars 1968 qui a créé huit directions, dont deux directions générales.

Ce souci de synthèse et de rationalité dans la conception s'est aussi manifesté à l'échelon local, avec la désignation d'un seul responsable de l'agriculture (18).

Le ministère tout entier a été profondément remanié, afin de le rendre plus apte à remplir les missions qui lui reviennent et qui consistent, en premier lieu, à élaborer une politique agricole cohérente. C'est ainsi, par exemple, qu'il a été déchargé des tâches de gestion des forêts confiées à un établissement public industriel et commercial (19). Mais la direction de l'espace rural conserve toute compétence pour définir la politique forestière (20).

Ce renouvellement considérable de l'administration de l'agriculture, témoigne de l'effort entrepris pour que ce ministère technique ait enfin une politique, et non autant d'avis que de services. A ce titre, malgré ces imperfections, la réforme du ministère est bénéfique, puisqu'elle peut lui conférer un plus grand poids dans l'élaboration des décisions concernant l'agriculture. Cependant, il ne peut jouer un rôle véritablement politique, c'est-à-dire d'orientation générale et de choix des options, parce qu'il n'a pas les moyens de sa politique. Il lui faut en effet, avant toute décision engageant les deniers de l'Etat, ce qui est presque toujours le cas, obtenir l'accord du ministère des Finances.

(17) Décret n° 65.537 du 6 juillet 1965, *J.O.* du 7, p. 5782, article 2 : « La direction générale des études et des affaires générales conduit et anime les études nécessaires à la définition de la politique agricole dont elle coordonne la mise en œuvre. A ce titre, elle harmonise l'action des autres directions générales et a autorité sur les ingénieurs généraux chargés d'une circonscription d'action régionale et sur les directeurs départementaux de l'agriculture. L'inspection générale de l'agriculture lui est rattachée », et décret 68.216 du 6 mars 1968, *J.O.* du 7.

(18) Décret n° 65.224 du 26 mars 1965, *J.O.* du 29 mars, p. 2445.

(19) Décret n° 65.1065 du 7 décembre 1965, *J.O.* du 9, p. 11094.

(20) Décret n° 65.577 du 6 juillet 1965, article 5. Sur la réforme du ministère de l'Agriculture dans son ensemble. Voir n° 325 de la Revue des Chambres d'Agriculture, et Y. Tavernier, La réforme du ministère de l'Agriculture, R.F.S.P., 6 octobre 1967.

B. — Le ministère des Finances.

Quel rôle le ministère des Finances joue-t-il dans la définition de la politique agricole ? Est-il relativement neutre ? ou bien est-il le centre de décision prépondérant qui détermine en dernière analyse toutes les options en matière agricole ?

La réponse à une telle question ne peut être donnée, qu'après avoir pris certaines précautions d'ordre méthodologique.

En effet, il peut paraître hérétique de vouloir reconnaître à un ministère, si important soit-il, un quelconque pouvoir. En bonne doctrine constitutionnelle, seuls les organes de l'Etat, auxquels la constitution confère un pouvoir, peuvent véritablement participer à la décision, et c'est entre ceux-là, uniquement, que l'on doit rechercher les éléments de prépondérance (21). Or, un ministère est un organe d'exécution que le texte constitutionnel ignore, et qui ne dispose de ce fait d'aucun pouvoir propre. De ce point de vue, il est tout à fait exact que le ministère des Finances n'est que le simple gestionnaire des deniers publics, le pouvoir de décision appartenant au Conseil des ministres.

Toutefois, c'est par le canal d'une analyse purement formelle que l'on arrive à une telle conclusion. Il n'est peut-être pas nécessaire qu'un texte exprès vienne consacrer les pouvoirs d'un organe, pour que ceux-ci existent. Il y aurait à ce sujet beaucoup à dire sur l'Administration en tant que pouvoir, et tout en reconnaissant que le point de vue formel est le seul acceptable dans l'étude du droit positif, il faut faire appel à un autre critère dès lors que l'on veut déterminer le pourquoi de ce droit.

Le ministère des Finances apparaît comme un organe prépondérant au sein de l'Etat pour plusieurs raisons. La plus communément invoquée est celle qui se rapporte au « pouvoir de la bourse » (22). On considère volontiers que celui qui dispose des fonds publics a une sorte de droit de contrôle sur leur emploi et leur destination. D'ailleurs, la présence auprès des différentes administrations de contrôleurs des dépenses engagées, accentue la prééminence du ministère des Finances. Si les contrôleurs financiers ne disposent, en droit, que d'une compétence limitée à la vérification de la régularité des dépenses, sans pouvoir contrôler leur opportunité, en réalité leur contrôle est très étendu, car il est pratiquement impossible de déterminer où commence l'opportunité. Mais, comme le font remarquer

(21) Voir à ce sujet les développements de Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, chapitre IV : De la séparation des fonctions entre des organes distincts.

(22) Cf. J. Meynaud, L'élaboration de la politique économique, p. 45.

MM. M. Cépède et G. Weill, les querelles existant entre le ministère des Finances et celui de l'Agriculture, ne sont pas plus graves que celles qui surviennent avec tout autre ministère dépensier (23). Il est normal que le ministère des Finances se conduise en comptable vigilant, et ses exigences ne doivent pas être forcément interprétées comme une manifestation d'autorité.

D'autres raisons interviennent pour en faire un organe prépondérant.

Il y a tout d'abord la compétence technique des fonctionnaires du ministère. Les finances étant de plus en plus affaire de spécialistes, ces derniers sont amenés non seulement à contrôler, mais encore à conseiller les administrations (24) ; et par là, à jouer un rôle actif dans la marche de celles-ci.

— Il y a ensuite le fait que l'administration financière a une position privilégiée, car elle est intéressée par tous les secteurs de la vie économique, et reçoit de ceux-ci des informations qui lui permettent d'être seule en mesure de connaître l'ensemble des problèmes qui se posent à l'Etat.

— Il y a enfin l'extension des responsabilités étatiques dans la vie économique, qui exigent qu'un organe coordonne et discipline les actions entreprises ou envisagées.

A partir du moment où l'Etat est devenu un élément actif de l'économie, et où il s'est agi d'orienter celle-ci plus que d'assurer la marche de quelques services publics, le ministère des Finances a vu son rôle croître dans de fortes proportions. L'orientation de l'économie exige, en effet, des études approfondies, faisant appel à la fois à des méthodes d'analyse et de synthèse, dont la complexité accuse encore le caractère de haute technicité du ministère. Il n'est plus possible, aujourd'hui, de décider d'une politique sans prendre l'avis d'experts, ayant à leur disposition des dossiers élaborés par des services spécialisés. Le pouvoir des hommes le cède ainsi à la puissance des appareils; et en raison de l'étendue de son domaine et de la qualité de sa technique, le ministère des Finances constitue l'appareil le plus puissant. Il est donc le maître de la politique économique, et en conséquence, de la politique agricole (25).

(23) M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, p. 470.

(24) P. Carcelle et G. Mas, Le Contrôleur financier, R.A., 1961, p. 12. Il ressort de cet article que le contrôleur financier a en fait trois fonctions : celle de contrôler, celle d'informer le ministre des Finances, celle de conseiller le ministre qu'il contrôle.

(25) On n'a jamais suffisamment insisté sur ce fait que, du jour où l'Etat avait une politique économique, il fallait un organe pour la penser d'abord et la mettre en œuvre ensuite. En raison de sa compétence et de son organisation, le ministère des Finances était le seul organe à pouvoir remplir une telle mission.

Cette situation est d'ailleurs admise par le Premier ministre lui-même, puisqu'il accorde à celui des finances un pouvoir de coordination des ministères économiques et notamment la possibilité de convoquer et de présider le Conseil économique interministériel, où se retrouvent chaque semaine les principaux responsables de l'économie française (26). Ainsi, la soumission d'un ministère à l'autre, peut n'être pas juridiquement reconnue, elle n'en existe pas moins dans les faits, ce qui, du point de vue agricole, a de graves conséquences.

En effet, dans la société industrielle contemporaine, l'agriculture paie peu mais exige beaucoup, elle apparaît alors, dans l'optique trop systématiquement comptable du ministère des Finances, comme un secteur de peu d'intérêt. C'est ce que dénonçait en 1964 M.R. Pleven en déclarant que : « si, comme on en avait l'impression, la Rue de Rivoli assaillie par trop de demandes dans trop de directions, l'emportait toujours sur le ministère de l'Agriculture dans les arbitrages gouvernementaux, le malaise agricole nié par le Premier ministre deviendrait une crise nationale » (27). Pour être tenus par un ancien ministre des Finances, ces propos n'en ont que plus de poids.

En fait, le principal danger ne réside pas dans le refus de crédits, tous les ministères dépensiers ont les mêmes difficultés, ni même dans l'orientation préférentielle de ces crédits vers d'autres secteurs que l'agriculture, mais il réside dans la possibilité pour le ministère des Finances de fixer à sa guise le niveau des prix agricoles.

Le manque de crédits réduit les moyens d'action du ministère de l'Agriculture, mais ne porte pas directement atteinte au secteur agricole, dans la mesure où celui-ci peut faire varier le prix de ses productions en fonction de ses charges. En revanche, si au nom de l'équilibre économique général, le ministère des Finances annihile cette faculté d'adaptation, les intérêts agricoles se trouvent sacrifiés : c'est ce qui s'est produit, de l'aveu même des autorités gouvernementales (28).

On est alors en droit de se demander s'il est possible de supprimer le rôle directeur du ministère des Finances dans la vie économique, et dans quelle mesure son remplacement par un autre organisme serait bénéfique à l'agriculture.

Sur le premier point, des tentatives ont été faites, qui se sont finalement soldées par des échecs. Depuis 1936, et à différentes reprises sous l'inspiration des doctrines socialistes, on a essayé de conférer

(26) Cf. la chronique M. A. de Laubadère, A.J.D.A., février 1966, p. 109.

(27) Article rapporté par le Journal « Le Monde » du 17 septembre 1964.

(28) M. Ed. Faure reconnaissait devant l'A.P.P.C.A. au mois de mai 1966, que depuis quinze ans, une partie de la production a échappé aux agriculteurs. Journal « Le Monde » du 26 mai 1966.

à un ministère de l'Economie nationale la direction unique de toutes les initiatives gouvernementales en matière économique (29). Mais c'est finalement le ministère des Finances qui l'a emporté, en intégrant, dans des conditions variables et sous des vocables divers, les affaires économiques.

Faut-il déplorer cet échec, et penser qu'un ministère des Affaires économiques aurait été plus apte à comprendre et à résoudre les problèmes agricoles ? Rien n'est moins certain, et l'on doit se garder de refaire l'Histoire. Cependant, une question se pose tout de même. Etant donné que le monde contemporain est dominé par le besoin de planification, ou à tout le moins d'organisation économique, et que cette organisation exige un centre de décision unique ou coordonnateur, ce centre doit-il être constitué par un organe politique ou économique ?

Le problème a de l'importance, tout particulièrement en matière agricole. En effet, on s'accorde généralement pour reconnaître que le pouvoir politique doit conserver sa primauté sur l'économique (30). Or, ce n'est pas le résultat auquel on aboutit, quand on laisse aux seuls technocrates (31) du ministère des Finances le soin de définir les grandes options économiques, et de décider de la place de l'agriculture dans la production nationale. Certes, il existe un contrôle parlementaire, sur lequel d'ailleurs nous aurons l'occasion d'émettre certaines réserves; mais au sein du gouvernement, il faut bien reconnaître que l'économique au sens étroit et financier du terme, domine le politique, par le biais d'une organisation administrative très efficace.

Comment alors concilier la nécessaire existence d'un centre de décision unique en matière d'économie, avec le maintien d'une véritable égalité entre les ministères, qui permettrait de conférer au ministère de l'Agriculture un plus grand poids dans le choix d'une politique, sans qu'ait besoin de jouer « l'équation personnelle » de son titulaire... ?

Il faut pour cela mettre sur pied une organisation nouvelle de l'administration économique, dont le principe ne serait plus la séparation des hommes et des disciplines, mais leur réunion au sein d'organes de travail communs. La synthèse entre des points de vue divergents, ne se ferait plus alors au moyen de concessions et de compromis boiteux, entre des ministres dont les services n'envisagent

(29) B. CHENOT, Organisation économique de l'Etat, p. 124.

(30) J. LHOMME, Pouvoir et société économique, Cujas, 1966, pp. 149 et suivantes.

(31) Le technocrate, dit J. LHOMME, est un spécialiste qui exerce un pouvoir économique, op. cité, p. 155.

souvent qu'un aspect trop restreint des problèmes à résoudre. Au contraire, ceux-ci seraient abordés dans une perspective globale, par la confrontation constante des spécialistes à tous les échelons, ce qui ne pourrait qu'avantager l'agriculture. Or, l'embryon d'une telle organisation existe : c'est le Commissariat Général au Plan.

C. — Le Commissariat Général au Plan.

Le Commissariat Général au Plan fait penser à ces enfants de parents désunis, orphelins dans leur famille, que l'on confie tantôt à l'un, tantôt à l'autre, faute de savoir ce que l'on en fera, et qui arrivent peu à peu, en raison de leurs qualités, non seulement à se faire admettre, mais encore à se faire aimer.

Considéré par la droite libérale comme le cheval de Troie du socialisme, suspecté d'hégémonie par les grands ministères traditionnels, le Commissariat au Plan naquit modestement le 3 janvier 1946 (32). Il fut successivement rattaché à la présidence du Gouvernement, au ministère des Finances et des Affaires économiques, puis de nouveau placé sous l'autorité directe du Premier ministre, ce qui traduit les flottements manifestés à certaines époques, à l'égard de son rôle et de ses pouvoirs. Qualifié par les juristes, d'organe « sui generis » (33), parce qu'il ne peut être assimilé à aucune catégorie préexistante, le Commissariat est cependant devenu, en raison de la valeur de ses travaux et de l'habileté des hommes qui ont présidé à ses destinées (34), le principal « centre de réflexion » de l'Etat en matière économique. A ce titre, il se présente comme le lieu le plus propice à la définition d'une politique agricole; mais il ne dispose malheureusement pas des pouvoirs nécessaires, pour rendre effectif, ce qui est souhaitable.

1° Si le Commissariat au Plan constitue l'instance la plus qualifiée pour traiter des intérêts fondamentaux de l'agriculture, c'est avant tout en raison d'une organisation qui permet aux agriculteurs de participer aux décisions économiques.

L'originalité de cet organisme réside en effet, dans la présence, autour d'un personnel administratif permanent de faible effectif, de nombreuses commissions spécialisées par secteur d'activité ou par grands problèmes, au sein desquelles les membres de l'administration collaborent avec les représentants des activités privées, à la mise

(32) Décret 46-2 du 3 janvier 1946, *J.O.* du 4 janvier 1946.

(33) J. Rivero, Action économique de l'Etat et évolution administrative, Revue économique, novembre 1962.

(34) Successivement : J. Monnet, E. Hirsch, P. Massé, F. Ortoli, R. Montjoie.

au point des propositions devant orienter l'action de l'Etat (35). Or, les agriculteurs ont dans ces commissions plus de cent représentants et occupent 46 des 91 sièges de la seule Commission de l'Agriculture (36). D'une manière générale, ils participent à toutes celles dont les travaux ont un lien quelconque avec l'activité agricole. C'est le cas pour la commission de l'économie générale, de l'aménagement du territoire, de l'habitat, des transports, du tourisme, etc.

La présence des agriculteurs au sein de ces organes a un double effet. Sur eux-mêmes d'abord, qui sont amenés à prendre conscience des difficultés rencontrées par l'Etat dans l'application de sa politique économique, et à mieux concevoir la place relative qu'occupe l'agriculture dans le processus de développement national. Sur les autres ensuite, car en devenant plus réceptifs aux opinions des diverses catégories sociales, les agriculteurs acquièrent aussi la possibilité de mieux se faire comprendre, en utilisant des arguments où la démagogie fait place à la technicité. Il ne fait pas de doute que leur présence dans les Commissions de modernisation et d'équipement, qui se prolonge d'ailleurs à l'échelon régional par leur participation aux Commissions de développement économique régional (C.O.D.E.R.) (37), favorise l'approfondissement des problèmes agricoles et une meilleure compréhension des rapports qui lient l'agriculture à l'ensemble de l'économie.

Mais une raison plus profonde fait du Commissariat le défenseur naturel de l'agriculture. Cette raison tient à la nature même de la planification qui est avant tout, recherche de la cohérence et de la rationalité dans les choix économiques. Le Commissariat va en effet, à l'occasion des études menées pour établir le Plan, faire apparaître sans contestation possible, les disparités existant entre les différents secteurs de l'économie. Il agit ainsi comme un révélateur de situation, qui montre à l'évidence la position défavorisée de l'agriculture.

Ce phénomène n'a pas été perçu immédiatement par les agriculteurs, hostiles par tempérament à toute forme de dirigisme, mais ils ont maintenant pris conscience de tout l'intérêt que représentaient pour eux les travaux du Commissariat (38). D'autant plus que le

(35) Sur l'organisation du Commissariat et ses méthodes de travail, voir : P. Bauchet, L'expérience française de planification, Seuil, 1958, et J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, La planification économique en France, P.U.F., 1963.

(36) « Les dirigeants agricoles qui participent au Plan », Revue Paysans, avril-mai 1965. J.-N. Chatanay, Participation des agriculteurs à l'élaboration du V[e] Plan, Revue de l'Action populaire, décembre 1965.

(37) Cf. Revue de l'Action populaire, décembre 1965 : Les représentants des organisations agricoles disposent de 125 sièges sur les 924 existants pour l'ensemble des C.O.D.E.R.

(38) Cf. J.-N. Chatanay, article précité.

concept même de planification renferme, outre l'idée de rationalité, l'idée peut-être plus importante de justice. Que des disparités existent entre les diverses catégories sociales ce n'est pas seulement irrationnel, c'est injuste. Or, le Commissariat au Plan est l'organe qui, au sein de l'Etat, est le mieux placé pour dénoncer les injustices et proposer leur suppression. En ce sens, il constitue pour les agriculteurs le moyen le plus sûr pour parvenir à une véritable démocratie économique. Toutefois, il faut se demander s'il dispose de l'autorité nécessaire pour faire passer dans les faits les idées qu'il émet.

2° Assimilé à un simple service du Premier ministre, le Commissariat Général au Plan, même s'il se voit reconnaître vocation à l'indépendance intellectuelle (39), n'a aucun pouvoir de décision autonome. Il dépend largement, pour effectuer les études qui lui sont confiées, des ministères traditionnels, et tout particulièrement du ministère des Finances (40).

Pourtant, en faisant du Commissaire général « le délégué permanent du président du Gouvernement auprès des départements ministériels pour tout ce qui concernait l'établissement du Plan », le décret du 3 janvier 1946, complété par un décret du 16 janvier 1947 (41), donnait à celui-ci les moyens de devenir une sorte de superministre coordonnateur de la politique économique. Par conviction et par calcul, M. J. Monnet, premier Commissaire général, puis ses successeurs, refusèrent de jouer ce rôle (42). Il est préférable à leur avis, de ne pas inquiéter les administrations traditionnelles, dont l'hostilité pourrait entraver la croissance de cet organisme nouveau (43). Par ailleurs, ils conçoivent essentiellement le Commissariat comme un lieu de rencontre (44) où la persuasion doit l'emporter sur l'autorité.

Ce point de vue est parfaitement admissible, mais il suscite un problème quant à la nature des fonctions du Commissariat et à la place que nous avons accordée à celui-ci parmi les organes de décision. Il s'agit en effet, de savoir si son rôle se réduit à celui d'un conseilleur et s'il faut le ranger dans la catégorie de l'administration consultative; ou bien s'il participe réellement à la prise de décision.

(39) P. Massé, Le Plan ou l'anti-hasard, N.R.F., Collection Idées, 1965, p. 154.

(40) Pour son information, le Commissariat dépend en effet de l'I.N.S.E.E. et du service des Etudes Economiques et Financières (S.E.E.F.), l'un et l'autre étant des services du ministère des Finances.

(41) Décret n° 47.119 du 16 janvier 1947 qui charge notamment le commissaire général de veiller à l'exécution du Plan.

(42) Cf. J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, op. cité, p. 21.

(43) « Le Commissariat risquerait, ce faisant, de susciter des querelles d'attribution qui diminueraient son autorité pour l'essentiel de sa mission. » Cf. Bloch-Lainé, Revue Economique, novembre 1962.

(44) J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, op. cité, p. 23.

La réponse est plus affaire de conviction que de certitude. Nombreux sont ceux qui déplorent le manque de pouvoir du Commissariat, qui reste un organisme marginal dans l'organisation gouvernementale et administrative (45). Cependant, il serait inexact de le considérer comme totalement dépourvu de moyens d'action. Ainsi que le souligne M. F. Perroux, dans son ouvrage sur le IV[e] Plan français, s'il existe des conseilleurs et des payeurs, les seconds ne l'emportent pas toujours sur les premiers (46). Les influences qui jouent au sein d'un groupe socio-professionnel restreint, ne sont pas toujours à sens unique, et les techniciens de la rue de Martignac savent se faire entendre des financiers de la rue de Rivoli. D'ailleurs, il faut préciser que les demandes de crédits qui correspondent à des investissements recommandés par le Plan, sont plus facilement acceptées par la Direction du Budget (47). Le Commissariat devient en quelque sorte une antichambre du ministère des Finances.

Mais en dehors même de cette magistrature d'influence, le Commissariat, parce qu'il élabore le Plan, peut être considéré dans une certaine mesure comme un organe de décision. Certes, la méthode est consultative, mais il est important de noter que contrairement au processus classique, il n'y a pas de solution de continuité entre la phase consultative et la phase d'élaboration. Le Commissariat joue le rôle d'un réducteur de circuit, où se retrouvent toutes les phases de la prise de décision, depuis l'information jusqu'au projet de loi. La question de savoir alors dans quelle catégorie d'organes le ranger, est sans intérêt. C'est une administration nouvelle, qui se développe rapidement en raison de besoins nouveaux, et il paraît normal qu'on ne puisse lui appliquer les anciens critères de distinction valables pour des structures traditionnelles; d'autant plus que cette administration nouvelle n'a pas encore trouvé son assise définitive. Et, si l'on devait émettre un souhait relatif au devenir du Commissariat, ce serait dans la perspective qui nous préoccupe, de voir renforcer ses pouvoirs, afin qu'il puisse appliquer la politique économique qu'il est chargé de définir. Pour les raisons précédemment exposées, l'agriculture ne pourrait qu'en retirer un bénéfice, et les agriculteurs un sentiment de sécurité indispensable à la poursuite de leurs activités.

Mais, transformer le Commissariat en un centre de décision coordonnateur de l'ensemble de la politique économique, c'est opérer une véritable révolution dans les structures administratives, et bouleverser la conception traditionnelle de l'équilibre des pouvoirs dans

(45) Pour une démocratie économique, ouvrage cité, p. 99.
(46) F. Perroux, Le IV[e] Plan français, P.U.F., 1963, p. 105.
(47) J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, op. cité, pp. 43 et suivantes.

une démocratie classique. Que deviendrait, en effet, en face d'un tel monstre administratif, le pouvoir parlementaire ?

Disposant seul de moyens de documentation considérables, le Commissariat, fort de sa technique, présenterait au Parlement un projet de Plan que, faute de compétence et de moyens, celui-ci ne pourrait qu'accepter ou rejeter en bloc, sans être en mesure de le discuter dans ses modalités (48). On aboutirait ainsi à un contrôle démocratique atténué, ce qui serait finalement préjudiciable à l'ensemble des citoyens et tout particulièrement aux agriculteurs.

Comment concilier alors les nécessités d'une planification de plus en plus complexe, avce les droits du Parlement ? C'est ce que nous allons essayer de déterminer, en étudiant le rôle des assemblées dans la prise des décisions intéressant l'agriculture.

Section II

LES ASSEMBLEES

L'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil Economique et Social, interviennent dans la définition de la politique agricole, les deux premiers en tant qu'organes parlementaires, le troisième à titre consultatif seulement.

En ce qui concerne les deux premiers organes, nous avons déjà eu l'occasion d'étudier l'attitude de leurs membres à l'égard des questions agricoles (49). Toutefois, sans nier la relation existant entre le comportement des individus et la volonté de l'organe qui les réunit, il est cependant nécessaire de dissocier l'acte d'information de l'acte de décision (50). Il ne s'agit plus maintenant de connaître l'intérêt que députés et sénateurs portent à l'agriculture, mais de déterminer le rôle joué par les organes parlementaires dans les décisions en matière agricole.

Ce rôle n'est d'ailleurs pas fondamentalement différent, qu'il s'agisse d'agriculture ou d'une autre matière. Il dépend surtout des rapports existant en droit, mais aussi en fait, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. De ce point de vue, l'Assemblée nationale et le Sénat se trouvent dans des situations semblables vis-à-vis du

(48) Voir, à ce sujet, les développements de P. Bauchet, op. cité, p. 93.

(49) Cf. *supra*, p. 164.

(50) S'il fallait un exemple pour illustrer cette distinction, nous le trouverions dans le langage parlementaire lui-même, où il est dit d'un député qu'il « attire l'attention » de l'Assemblée sur tel problème, ce qui est une information, ou bien qu'il « propose » telle mesure, ce qui est une influence, alors que seule l'Assemblée « adopte » un projet de loi.

Gouvernement; c'est pourquoi nous les étudierons sous la forme commune du Parlement, quitte à faire ensuite, entre les deux chambres, les distinctions nécessaires.

Quant au Conseil Economique et Social, s'il peut paraître paradoxal de le ranger parmi les organes de décision, la place qu'il occupe dans le processus législatif, ainsi que ses fonctions d'auxiliaire spécialisé des organes parlementaires, justifient une telle assimilation.

A. — Le Parlement.

D'un point de vue formel, le Parlement est considéré comme l'auteur des textes qu'il vote, soit que ceux-ci proviennent d'initiatives individuelles ou collectives de certains de ses membres, soit qu'il s'agisse de projets gouvernementaux qui ont obtenu son assentiment. Il semble donc détenir un réel pouvoir en matière de politique économique en général, et de politique agricole en particulier.

Et pourtant, en dehors du fait que l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 ne lui reconnaît plus qu'une compétence limitée, le Parlement n'est pas en mesure d'avoir des initiatives d'une grande portée, et ne peut même pas exercer sur le Gouvernement un contrôle efficace.

Ce dessaisissement des assemblées parlementaires au profit du pouvoir exécutif, est dû pour une part au système constitutionnel en vigueur, mais aussi à des raisons de caractère plus général (51).

1° Une importante limitation constitutionnelle des pouvoirs parlementaires résulte de l'article 40 de la Constitution, lequel dispose que : « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement, ne sont pas recevables lorsque leur adoption a pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Que cette règle soit justifiée et permette d'éliminer les propositions démagogiques de représentants plus soucieux de leur clientèle électorale que de l'intérêt général, on ne saurait en disconvenir. Mais il est évident qu'elle équivaut à réduire de façon considérable les droits du Parlement. Rares sont les lois agricoles qui n'ont aucune incidence financière; et quand bien même il y en aurait quelques unes, une telle disposition empêche en tout cas le Parlement de modifier profondément la politique agricole du Gouvernement.

(51) J. Meynaud, L'élaboration de la politique économique, op. cité, p. 24.

Une seconde limitation provient de l'usage que le Gouvernement peut faire de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution (52). Ce texte permet en effet de faire échec au droit d'amendement des parlementaires, en ayant recours à la procédure du vote bloqué (53).

Conçue pour préserver la cohérence et l'équilibre des projets de loi qui risquaient, par suite d'amendements successifs, d'être vidés de leur sens (54), cette procédure est devenue aux mains du Gouvernement, un instrument de stérilisation parlementaire.

Il est intéressant de préciser à cet égard que tous les textes de caractère agricole ayant une certaine importance, ont été adoptés en recourant au vote bloqué (54 *bis*). L'approbation du Plan lui-même a été obtenue de cette façon, le Gouvernement considérant que le débat auquel donne lieu sa présentation, ne doit pas conduire à l'adoption d'amendements (55).

Une troisième possibilité de limiter l'initiative parlementaire est incluse dans l'article 48, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel : « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions acceptées par lui ». En vertu de ce texte, le Gouvernement a la possibilité de faire renvoyer, de sessions en sessions, les propositions de loi qui lui paraissent inopportunes, jusqu'à ce qu'elles tombent dans l'oubli, ou qu'elles deviennent caduques, du fait de l'adoption d'autres projets.

(52) « Si le gouvernement le demande, l'Assemblée saisie, se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. »

(53) Voir, à ce sujet, l'étude très fouillée de P. Avril, Le vote bloqué, R.D.P., 1965, p. 399.

(54) L. Hamon et C. Emeri, Chronique constitutionnelle, R.D.P., 1964, p. 90.

(54 *bis*) P. Avril, article précité, dresse ainsi le tableau des votes uniques, demandés dans les deux assemblées :

Projets	*Assemblée nationale*	*Sénat*	Total
Loi d'orientation agricole (1960) ...	3	4	7
Assurances agricoles	1		1
Prix agricoles 1re lecture	3		3
Prix agricoles 2e lecture	2	1	3
Loi complémentaire (1962)		1	1
Calamités agricoles	1		1

(55) P. Delvolvé, Le Parlement et la préparation du Ve Plan, R.D.P., juillet-août 1965, cite M. Valéry Giscard d'Estaing qui déclarait en 1962 : « Nous estimons que le débat du Plan ne doit pas conduire à l'adoption d'amendements. »

Quelquefois, une telle technique est simplement employée pour temporiser, comme le signale M. Y. Tavernier à propos de la discussion du projet de loi sur l'assurance maladie-chirurgie agricole, qui était pourtant d'origine gouvernementale (56).

Il faut encore ajouter que le Gouvernement a parfois recours à un procédé qui, bien qu'illégal (57), n'en est pas moins employé pour faire « passer » certaines mesures, dont l'examen approfondi par le Parlement risquerait de donner lieu à des débats difficiles. Il s'agit du procédé des « cavaliers budgétaires », qui consiste à inclure dans une loi de finances, dont la procédure d'adoption est accélérée, des dispositions qui lui sont étrangères. C'est ainsi que fut créé l'Office national des forêts, par la loi de finances rectificative pour 1964 (58). En l'occurrence, le Gouvernement ne tenait pas à ce qu'une longue discussion s'engageât sur les modalités de contrôle des finances de l'Office.

Que reste-t-il alors des droits du Parlement ? Un seul, celui d'accorder ou de refuser sa confiance à un Gouvernement omnipotent, mais sa participation aux décisions est sinon nulle, du moins très réduite.

En conséquence, la distinction entre l'Assemblée nationale et le Sénat, devient sans intérêt. La mécanique constitutionnelle fonctionne, certes, chaque assemblée continue à jouer son rôle, des propositions de lois sont déposées, des amendements discutés, le système dit de la « navette » permet à chaque Chambre de modifier ce que l'autre a voté, et en cas de désaccord persistant, une commission mixte paritaire est constituée. Tout ceci donne l'impression que chaque Chambre a une influence spécifique, directe et importante sur l'élaboration de la politique agricole. Mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que la mécanique tourne à vide : le processus de décision échappe en grande partie au jeu parlementaire.

En serait-il différemment sous l'empire d'une Constitution plus favorable aux droits du Parlement ? Ce n'est pas douteux; cependant d'autres facteurs interviennent dans le phénomène de dessaisissement des Assemblées.

2° Il y a tout d'abord des raisons qui tiennent à la nature même du régime parlementaire, dans lequel se trouvent en présence deux centres de décisions, dont l'un dispose d'un pouvoir concentré, et dont

(56) Y. TAVERNIER, Les projets de loi agricole du gouvernement, R.F.S.P., septembre 1962, p. 633.

(57) Contraire à l'énumération limitative de la loi organique du 2 janvier 1959, relative aux lois de finances.

(58) C. DURAND-PRINBORGNE, L'Office national des forêts, A.J.D.A., janvier 1966.

celui de l'autre est dilué. Et, comme le dit M. Hauriou dans son précis de droit constitutionnel, c'est le pouvoir minoritaire des institutions et de leur personnel fonctionnarisé, qui occupe la première place dans l'Etat. Quelles que soient les règles constitutionnelles adoptées, la pente naturelle des choses opère un transfert de responsabilité et surtout d'initiative vers le pouvoir le plus concentré. C'est ainsi que sous la IV[e] République, l'Assemblée nationale, à qui était reconnu l'essentiel des pouvoirs dans l'Etat, se trouvait dans l'impossibilité de les exercer, et était amenée à déléguer au Gouvernement, contrairement aux dispositions constitutionnelles, le droit de prendre à sa place les mesures qui s'avéraient nécessaires (59).

Il y a ensuite la complexité croissante des techniques économiques et financières, qui exige des compétences particulières, que ne possèdent pas les parlementaires dans leur grande majorité (60). Ceux-ci sont donc amenés à faire confiance aux spécialistes qui, dans le cadre des ministères ou du Commissariat au Plan, ont élaboré les mesures soumises au Parlement. C'est particulièrement vrai pour le Plan, dont on ne peut contester certains points particuliers sans remettre en cause son équilibre général. En admettant même que députés et sénateurs soient capables d'aborder sans difficulté les problèmes de technique économique, encore faudrait-il qu'ils disposent des informations nécessaires pour intervenir valablement. Or, le Parlement ne dispose d'aucun moyen de documentation propre. Il est à ce sujet tributaire du Gouvernement, qui se réserve d'apprécier s'il est opportun ou pas, de fournir les informations demandées (61).

L'organisation du travail parlementaire enfin, ne permet aux membres des assemblées, ni d'étudier avec suffisamment de temps les projets gouvernementaux, ni à plus forte raison d'élaborer des contre-propositions. Ainsi que le soulignait certain parlementaire (62), comment un homme même de robuste constitution, serait-il capable de lire au cours d'une session, les 26 kilogrammes de documents que représente le seul projet de budget ? La spécialisation des parlementaires au sein des diverses commissions des Assemblées constitue sans doute un expédient, mais pas une solution; surtout dans le cadre

(59) C'était la fameuse pratique des décrets-lois et des lois cadres, contraire à l'article 13 de la Constitution du 27 octobre 1946.

(60) « Le calcul économique en se perfectionnant a acquis une évidente complexité. Le Parlement ne peut plus, de lui-même, appréhender des connaissances qui échappent à sa compétence. Ses membres ne sont pas des experts, et ce n'est pas leur rôle ». P. Delvolvé, article cité.

(61) L. Hamon et C. Courvoisier, L'information des parlementaires, R.D.P., 1966, p. 92.

(62) M. Lionel de Tinguy cité par L. Hamon et C. Emeri, R.D.P., 1964, p. 85.

d'une économie planifiée, où il convient d'envisager globalement la politique proposée.

La conséquence résultant de cet état d'infériorité du Parlement, est facilement discernable sur le plan agricole. C'est que le véritable débat ne se situe plus entre le Parlement et le Gouvernement, mais entre ce dernier et les forces économiques, professionnelles et syndicales. Il faut remarquer à ce sujet, que les lois d'orientation agricole ont été prises sous la pression des syndicats, et que leur contenu fut arrêté au cours de « tables rondes », réunissant des professionnels et des représentants du Gouvernement. Le Parlement n'eut par la suite qu'à entériner des décisions prises en dehors de lui.

On peut alors se demander, s'il ne serait pas plus juste et plus démocratique, d'institutionnaliser des procédures qui tendent à supplanter les traditionnels rapports entre les pouvoirs publics. Ces voies parallèles, qui permettent au Gouvernement de traiter directement avec les forces économiques, ne présentent pas en effet, de garanties suffisantes sur la façon dont les différents intérêts sont pris en considération. C'est pourquoi les agriculteurs, soucieux de justice au premier chef, souhaitent l'instauration d'une véritable chambre économique (63), que préfigure déjà le Conseil Economique et Social.

B. — Le Conseil Economique et Social.

Le Conseil Economique et Social n'est pas un organe parlementaire. Aux termes des articles 69 à 71 de la Constitution du 4 octobre 1958 et de la loi du 29 décembre 1959, il est auprès des pouvoirs publics, une simple assemblée consultative, qui ne peut être saisie que par le Gouvernement, lequel est tenu de la consulter pour tous les projets de lois, de programmes ou de plan, à caractère économique ou social. Mais, sans doute pour bien marquer que le Conseil n'a pas à porter d'appréciation sur la mise en œuvre de la politique économique, il est spécifié que les lois de finances font exception à la règle (64).

Cependant, malgré sa situation ambiguë, le Conseil Economique et Social est plus qu'un simple organisme consultatif. Sans participer directement à la décision, il se situe davantage dans la catégorie des organes parlementaires, que dans celle des organes d'information (65).

(63) Notamment M. M. DEBATISSE, Journal « L'Express » du 9 août 1962 et P. MENDÈS-FRANCE, La République moderne, Gallimard, 1962.

(64) Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, article 2.

(65) M. E. ROCHE, Président du Conseil Economique et Social, n'hésite pas à le qualifier d'Assemblée souveraine. Cf. Rôle et avenir du Conseil Economique et Social, R.P.P., novembre 1964.

Il faut considérer en effet que le Conseil Economique et Social est avant tout une Assemblée, non élue, mais représentative des principales activités économiques et sociales. Comme dans une assemblée, les sujets abordés sont débattus, en séances non publiques il est vrai, mais ils donnent lieu à un vote.

C'est aussi un organe qui dispose d'un droit d'initiative, puisqu'il peut attirer l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent opportunes (66), et lui faire connaître son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action, à caractère économique et social.

En outre, le moment où se situe la consultation du Conseil Economique et Social n'est pas celui qui est habituellement choisi pour prendre l'avis d'un organisme consultatif. Celui-ci est chargé d'éclairer l'autorité qui doit prendre une décision, et il intervient normalement avant tout essai de solution. Ce n'est pas le cas pour le Conseil Economique et Social, dont l'avis n'est demandé que sur des textes déjà élaborés, et en quelque sorte prêts à entrer en application. Bien qu'un alinéa de la loi organique du 29 décembre 1958 (67) prévoit qu'il peut être associé à l'élaboration des décisions de caractère économique, cette clause est rarement appliquée, et c'est généralement à posteriori qu'il intervient.

Ne faut-il pas voir alors, dans l'avis du Conseil Economique, un jugement plus qu'un conseil ? Jugement qui, pour être purement moral, n'est pas sans effet (68). Le Gouvernement a la possibilité d'accepter ou de rejeter les modifications suggérées, mais s'il les rejette, il risque de s'attirer l'hostilité non seulement des assemblées parlementaires (où le Conseil peut déléguer un de ses membres pour exposer les raisons de l'avis donné), mais encore des syndicats, voire même de l'opinion publique tout entière.

Il est assez remarquable à ce propos, de noter que les observations du Conseil Economique et Social sur le V[e] Plan, ont entraîné des modifications dans le rapport gouvernemental, alors que l'intervention du Parlement n'y a provoqué aucun changement (69).

Pour toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social est l'organe le plus qualifié pour juger de la cohérence d'une politique économique, et il répond ainsi aux exigences d'une économie moderne et planifiée.

(66) Ordonnance du 29 décembre 1958, article 3.
(67) Ordonnance du 29 décembre 1958, article 2, 2[e] alinéa.
(68) Les critiques de M. Chardonnet contre le V[e] Plan ont eu une résonance générale dans la presse et les milieux syndicaux.
(69) P. DELVOLVÉ, Le Parlement et la préparation du V[e] Plan, article cité, p. 687.

Pourquoi alors ne pas lui reconnaître comme le souhaitent certains agriculteurs et hommes politiques, un véritable pouvoir ?

L'agriculture en serait la première bénéficiaire, car elle dispose au sein de cet organe, de 40 représentants sur 200 membres, soit le cinquième du total. Le même pourcentage à l'Assemblée nationale représenterait un groupe de 80 députés.

De plus, la représentation parlementaire est géographique et accuse les disparités régionales, ce qui fait que les appuis dont les agriculteurs jouissent au Parlement, n'ont pas l'efficacité que l'on a, parfois, voulu leur reconnaître. Au sein du Conseil Economique et Social, au contraire, c'est la solidarité professionnelle qui l'emporte sur les particularismes locaux et qui donne au groupe de l'agriculture une grande homogénéité. En fait, c'est l'agriculture qui est représentée en tant que telle, et non plus certaines catégories d'agriculteurs. La confrontation des points de vue du groupe agricole, avec les représentants des autres secteurs économiques, va dès lors permettre d'aboutir à des conceptions à la fois plus cohérentes et plus précises, quant à la place de l'agriculture dans l'économie nationale. Aussi paraît-il souhaitable de voir le Conseil Economique et Social disposer d'un véritable pouvoir parlementaire. Les agriculteurs auraient ainsi un moyen de défendre efficacement leurs intérêts; ce qui ne s'est pas réalisé jusqu'à maintenant de façon normale, car les structures gouvernementales et représentatives s'y prêtent mal, et favorisent les secteurs économiques dominants.

D'une manière plus générale, il faut prendre conscience du fait que la démocratie ne peut être conçue, dans le cadre d'une économie planifiée, comme elle l'était dans l'Etat libéral. Dès lors que l'Etat ne se contente plus d'édicter des règles pour assurer le libre jeu des mécanismes économiques, mais où il intervient lui-même à titre principal, il est nécessaire de mettre sur pied des structures susceptibles d'assurer la justice entre les différents secteurs de l'économie. Bien sûr, de délicats problèmes de pondération des voix se posent au sein d'une chambre économique, auxquels il est difficile d'apporter une solution (70). Mais c'est aussi le cas, remarquons le, pour la représentation politique (71).

Le projet de réforme constitutionnelle rejeté par le peuple le 27 avril 1969 allait dans le sens de ce type nouveau de démocratie, puisqu'il prévoyait cent quarante-six sièges de sénateurs, représentant des activités économiques sociales et culturelles, trente devant

(70) M. Bye, Le Conseil Economique et Social, Revue économique, novembre 1962 : « Il n'y a pas de solution au problème de la pondération. »
(71) P. Mendès-France, La République moderne, p. 98.

revenir d'ailleurs aux agriculteurs. Le Sénat n'aurait eu cependant dans ce système qu'un rôle consultatif, ce qui était à déplorer. De toute façon l'échec du projet repousse dans un avenir indéterminé toute nouvelle tentative de réforme, et l'agriculture risque pendant longtemps encore, de voir se perpétuer le divorce qui existe entre les principes généraux de la politique agricole, définis par un Etat planificateur, et l'action quotidienne menée par ce même Etat.

CHAPITRE III

L'expression de la décision.

L'expression de la volonté de l'Etat revêt une extrême diversité de formes. Alors qu'autrefois on distinguait aisément la loi d'un côté, et les mesures d'application de l'autre, il n'en est plus de même de nos jours, où la politique agricole de l'Etat s'exprime dans le Plan, dans les lois d'orientation ou de programme, dans les lois simples, les règlements autonomes pris en vertu de l'article 37 de la Constitution, et enfin les règlements intervenant comme mesures d'application des lois. La multiplicité de ces moyens d'expression risque d'aboutir à des incohérences, et témoigne de la confusion qui existe dans l'administration de l'économie.

L'extension du pouvoir réglementaire, qui se trouve exempté dans de nombreuses hypothèses d'un contrôle de légalité (1) et la baisse d'intensité, ou de force exécutoire, qui caractérise certaines dispositions législatives (2), contribuent à rendre imprécise la distinction traditionnelle entre la loi et le règlement, entre le principe général et la mesure d'application. Toutefois, pour s'en tenir aux principes

(1) En effet, lorsqu'un règlement intervient dans une matière qui ne relève pas de l'article 34 de la Constitution, le contrôle de sa légalité devient difficile sinon impossible par le Conseil d'Etat qui, au surplus, s'est toujours montré prudent dans le contrôle des décisions de l'administration économique. Cf. note J. Latscha, Manufacture de produits chimiques de Tournan, A.J.D.A., juin 1966, p. 365.

(2) Aux termes de la loi 65-1001 du 30 novembre 1965, le V[e] Plan de développement économique et social est une loi. Mais il n'a cependant qu'un caractère indicatif, la force inhérente à la loi, qui est un des caractères fondamentaux de celle-ci (cf. Carré de Malberg, Contribution à la Théorie générale de l'Etat, tome I, p. 329) disparaît donc. De même, un certain nombre de dispositions contenues dans les lois d'orientation ont-elles un caractère indicatif. Exemple : article 5 de la loi du 5 août 1960.

généraux, le Plan et les lois d'orientation apparaissent comme l'expression de la volonté proclamée de l'Etat, en matière agricole.

Section I

L'AGRICULTURE DANS LE PLAN

L'examen des dispositions relatives à l'agriculture, dans les cinq Plans successifs que la France a connus, permet de constater que les méthodes d'approche des problèmes agricoles, ont varié d'un Plan à l'autre. Une évolution s'est produite, d'autant plus caractéristique, que les problèmes à résoudre sont restés à peu près les mêmes pendant les périodes d'application des divers Plans. Ce qui incite évidemment à se demander quelle est la valeur du Plan, en tant que moyen d'expression de la politique agricole.

A. — L'évolution des méthodes d'approche des problèmes agricoles sur le Plan.

La méthode d'approche des problèmes agricoles se caractérise, a travers les cinq Plans de développement économique, par une double évolution. D'une part, l'angle sous lequel les problèmes ont été envisagés s'est progressivement élargi, et d'autre part, on a essayé de délimiter dans ce champ optique plus large, des sections correspondant à chaque catégorie de questions.

Des objectifs restreints aux responsabilités globales, tel a été le sens général de l'évolution.

1° Le premier Plan, en effet, qui fut avant tout une action de sauvetage, ne recherchait que des objectifs limités (3). Il s'agissait de faire cesser la pénurie de denrées alimentaires, en donnant aux agriculteurs les moyens de produire suffisamment, dans un délai minimum, de façon à satisfaire la demande intérieure et à éviter que des importations viennent aggraver une situation financière difficile. Relever rapidement le niveau de production, tel était l'impératif unique de ce premier Plan, marqué par les sujétions de l'immédiat après-guerre.

Deux axes d'effort furent retenus pour obtenir le résultat désiré : le premier portait sur le développement du machinisme, le second sur le recours systématique à l'emploi des engrais (4).

(3) Le Plan Monnet, D.S., n° XXXVI, mars 1950.

(4) Le premier Plan, prolongé jusqu'en 1953, prévoyait à la fin de cette année-là, un parc de 200.000 tracteurs — il y en eut 230.000. Pour les engrais, la

Bien que les objectifs prévus n'aient pas été entièrement atteints, cette politique a incontestablement réussi, car à la fin de la période couverte par le premier Plan, la pénurie avait totalement disparu, et déjà des excédents apparaissaient (5).

2° Ainsi, le deuxième Plan allait-il devoir résoudre des problèmes nouveaux. Trois possibilités s'offraient alors à l'agriculture. Soit l'expansion de la production continuerait avec une population active à peu près constante, ce qui devait amener une élévation du niveau de vie des agriculteurs. Soit le nombre de ceux-ci diminuerait dans de fortes proportions, la production restant stable à cause de l'augmentation de la productivité. Soit enfin, les paysans pourraient vivre de façon autarcique, en pratiquant la culture extensive et comprimant les dépenses productives.

De ces trois hypothèses, la dernière était à exclure d'office, et la seconde n'était pas souhaitable, en raison des déséquilibres que pouvait entraîner une émigration rapide de la main-d'œuvre agricole vers d'autres secteurs économiques. Il fallait ainsi compter avec une augmentation concomitante de la productivité et de la production.

Le problème essentiel était donc de trouver des débouchés à une production en accroissement constant. Or, les marchés extérieurs ne pouvaient être conquis qu'avec des prix compétitifs, et le marché intérieur, saturé pour certaines denrées, exigeait des productions plus diversifiées.

Le Plan dut alors préconiser une triple action. Il fallait d'une part, abaisser le coût de production en agissant sur les structures foncières et la modernisation des exploitations. Il fallait d'autre part, organiser les marchés, et améliorer les circuits de distribution. Il convenait enfin, de favoriser par une habile politique des prix, les productions déficitaires.

L'importance des résultats ne fut pas en rapport avec l'ambition des programmes. Si l'accroissement de la production ne fut que légèrement inférieur aux prévisions, 17 % au lieu de 20, tout ce qui concernait le remembrement, la vulgarisation, et surtout la réforme des circuits de distribution, prit un retard considérable (6).

consommation prévue était de 300.000 tonnes, la consommation effective fut de 273.000 tonnes.

(5) Il est dit dans le II[e] Plan de Modernisation et d'Equipement, *J.O.*, 1[er] avril 1956, p. 3184, au sujet des résultats du I[er] Plan : « Deux aspects contradictoires caractérisent notre situation agricole : la production n'a été en 1958 supérieure que de 8 % à la moyenne 1934-1938 au lieu des 16 % prévus, et pourtant cette production ne trouvant pas de débouchés suffisants, les producteurs sont amenés à redouter une récolte favorable. »

(6) III[e] Plan de Modernisation et d'Equipement 1958-1961, *J.O.*, 22 mars 1959, p. 3421.

3° Dans ces conditions, le troisième Plan devait essayer de rattraper le temps perdu, en donnant la priorité à l'aménagement foncier et à l'organisation des marchés, tout en continuant l'effort entrepris dans le domaine de l'équipement des exploitations. Mais un nouveau problème qui, bien qu'abordé par le deuxième Plan n'était pas apparu alors comme essentiel, se posait avec acuité. C'était celui des disparités régionales, que le progrès technique contribuait à accentuer, au lieu de les atténuer. Le déséquilibre croissant entre régions riches et régions pauvres présentait des dangers, qu'une politique adéquate devait supprimer (7). Une action d'aménagement régional venait ainsi s'ajouter à l'ensemble des autres mesures tendant à orienter la production, à abaisser les coûts, et à élever le niveau de vie des paysans. En somme, le plan s'enrichissait d'une nouvelle dimension, la dimension régionale (8), et la politique agricole rejoignait les préoccupations relatives à l'aménagement du territoire.

Du point de vue des résultats, la production agricole augmenta conformément aux prévisions (20 % par rapport à 1956) et, malgré quelques distorsions entre les produits offerts et les besoins effectifs, le Plan connut un succès complet.

Quant aux autres actions, il est difficile d'en juger, car la loi d'orientation du 5 août 1960 est généralement mise à l'actif du III[e] Plan alors que nous pensons, pour notre part, qu'elle est intervenue sous la pression des syndicats agricoles et n'aurait sans doute pas vu le jour sans eux (9).

Le fait est que les rédacteurs du IV[e] Plan, traitant de la situation de l'agriculture au terme du troisième, reconnurent que : « Les progrès techniques très importants réalisés par l'agriculture française, ne se sont pas accompagnés de progrès comparables dans le domaine de l'organisation économique et commerciale... Pour ces raisons, l'expansion agricole ne s'est pas traduite, au cours des dernières années, par une progression du revenu des agriculteurs, dans des proportions comparables à celles des autres groupes sociaux » (10).

(7) III[e] Plan, J.O., 1[er] avril 1956, p. 3184 : « Il est apparu que la priorité devait être donnée, dans le III[e] Plan, aux multiples actions destinées à combler le retard des régions sous-développées, sans limiter d'une façon arbitraire ces actions aux opérations classées sous la rubrique des grands aménagements régionaux. »

(8) La procédure dite des « tranches opératoires » ne verra le jour qu'avec le IV[e] Plan, mais les grands aménagements régionaux et l'organisation régionale de la production et des marchés font partie des priorités retenues par le III[e] Plan.

(9) Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à la chronologie établie par Y. Tavernier, R.F.S.P., septembre 1962, p. 630.

(10) IV[e] Plan de développement économique et social. Annexé à la loi du 4 août 1962, *J.O.* du 7 août 1962, P.E., 95.

4° Le quatrième Plan, pour sa part, s'est inscrit dans un contexte très particulier, correspondant à une période de mutation profonde de l'économie (11).

En matière agricole, deux éléments ont contribué à bouleverser les données du problème. D'une part, l'impact du progrès technique sur les structures de production s'est fait sentir avec le maximum d'effets, accusant les disparités entre une agriculture ayant su s'adapter et une agriculture traditionnelle, de loin la plus nombreuse, dont le retard ne fit que s'accentuer, et dont les revenus n'ont pas suivi le mouvement ascendant des autres catégories sociales.

D'autre part, la mise en route du Marché Commun agricole, en ouvrant de nouvelles perspectives, a exigé que les méthodes d'intervention de l'Etat soient repensées, en vue de l'établissement de ce marché unique, et conformément aux principes définis par le Traité de Rome.

Pour faire face à cette situation nouvelle, le Plan a répertorié toutes les actions à entreprendre dans tous les domaines. C'est ainsi, qu'après avoir énuméré les grands principes de la politique suivie (12), il a préconisé des mesures qui, tout en respectant les règles communautaires, permettent d'orienter la production, d'organiser les marchés, d'améliorer les qualités, d'aménager les structures foncières, de mieux répartir la population agricole, de mieux diffuser le progrès technique et, enfin, d'atténuer les déséquilibres régionaux. Rien n'a échappé en somme aux directives du Plan, et en ce sens il s'est bien agi d'une politique globale. Cependant, si cette manière de procéder est excellente d'un point de vue analytique, une énumération n'a jamais constitué un programme d'action. Ce n'est pas tout de dresser le catalogue des actions à entreprendre et des objectifs souhaitables, encore faut-il être en mesure de réaliser les unes et d'atteindre les autres, sinon le Plan perd toute consistance et n'aboutit qu'à faire prendre conscience aux catégories défavorisées de l'écart séparant la justice de la réalité. A ce titre, on a pu reprocher au IV[e] Plan d'avoir une politique agricole insuffisamment élaborée (13).

En ce qui concerne les résultats, le rapport sur l'exécution du Plan pour les années 1964 et 1965 (14) précise que les autorisations de programme prévues ont été respectées à 97,6 %. Le nombre d'hecta-

(11) Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité. Commission de l'Agriculture. Rapport général, décembre 1961.

(12) 1) Rechercher l'équilibre entre la production et les débouchés. 2) Améliorer les structures de l'exploitation. 3) Tendre vers un niveau *optimum* de population agricole active. 4) Réduire les déséquilibres régionaux.

(13) F. Perroux, Le IV[e] Plan français, P.U.F., 1963, p. 58.

(14) L'exécution du Plan en 1964 et 1965. Annexe au projet de loi de finances pour 1966, Imprimerie Nationale.

remembrés à été de 592.000 en 1965, approchant de peu l'objectif de 600.000 hectares annuels. Le commerce extérieur des produits agricoles et alimentaires a même dépassé les indices d'augmentation initialement admis. Toutefois, en raison de la rapide progression des importations, le solde des échanges n'a pas été aussi favorable qu'on l'escomptait. En volume, la production agricole n'a augmenté de 1959 à 1964 que de 20,7 % soit 10 % de moins que ce qui était prévu. Si l'on distingue les productions végétales et animales, on constate une disparité croissante, par rapport aux objectifs du Plan (15). Il semble donc que celui-ci ne soit pas capable de modifier efficacement certaines structures. D'ailleurs, le rapport est très discret sur les résultats obtenus, en matière de parité des revenus entre les agriculteurs et les autres catégories sociales, ce qui est d'autant plus surprenant que la recherche d'un niveau de vie équivalent constituait l'objectif prioritaire de ce IVe Plan.

5° La même discrétion apparaît dans le Ve qui, rompant avec la coutume, ne dit rien des résultats obtenus par le précédent. Il se contente simplement d'en reprendre les options, en précisant cependant que le taux de progression du revenu agricole, fixé primitivement à 5,5 % ne pourrait pas dépasser 4,8 %, ce qui est un aveu indirect de l'échec de la politique des revenus appliquée aux agriculteurs (16).

Beaucoup plus succinct que son homologue du IVe Plan, le chapitre consacré à l'agriculture se résume à une exhortation pour continuer l'effort entrepris. Mais comme le constate une récente étude : « l'écart très important entre les réalisations des dernières années et le nouvel objectif, souligne combien celui-ci sera difficile à réaliser » (17).

La conclusion générale que l'on peut tirer de cette étude, se résume donc en deux propositions : d'une part, en suggérant des actions sur des secteurs limités, le Plan a, sans nul doute, favorisé le développement de la production dans des proportions satisfaisantes, mais d'autre part, il n'est jamais arrivé à modifier profondément les structures agricoles et à éviter la dégradation relative du revenu des agriculteurs.

(15) Production végétale : 1964-1959 + 28,5 %. Prévisions du IVe Plan + 25,4 %.
Production animale : 1964-1959 + 15,7 %. Prévisions du IVe Plan + 33,8 %.
(16) Ve Plan de développement économique et social 1966-1970, Imprimerie nationale, brochures nos 1278 et 1278 *bis*.
(17) Bulletin Sedeis, Chroniques d'actualité, 10 mai 1966, L'Agriculture française en 1966, par F. de Lagausie, H. Reynier et P. Béchet.

Quelle est donc la valeur de ce Plan en tant que moyen d'expression de la politique agricole ? C'est la question à laquelle nous devons essayer de répondre.

B. — Valeur du Plan en tant que moyen d'expression de la politique agricole.

Deux critères permettent d'apprécier la valeur du Plan. C'est d'une part, la qualité de la politique qu'il exprime, et d'autre part, son aptitude à faire appliquer les principes qu'il a définis. Or, du point de vue agricole, nous devons constater qu'aucune doctrine ne se dégage des Plans français, ce qui contribue à rendre encore moins efficaces leurs directives, qui n'ont par elles-même, aucune force exécutoire.

1° Si une politique peut se définir comme une volonté appliquée à la recherche d'un but précis, l'absence de politique agricole caractérise la planification française. Malgré les efforts entrepris ces dernières années pour envisager les problèmes de manière globale, on peut se demander en effet, quel est le but recherché par le Plan, pour l'agriculture. Il est bien difficile de le dire, parce qu'il a varié au cours des années et qu'il s'est avéré non point unique mais divers, comme en témoigne la multiplicité des objectifs retenus par le Plan.

On a vu ainsi les pouvoirs publics rechercher successivement un accroissement de la production, puis des débouchés à cette production, enfin un certain équilibre de condition entre la paysannerie et les autres catégories sociales.

Pour atteindre ces buts, un certain nombre d'objectifs intermédiaires ont été déterminés, dont on peut se demander quelque soit l'effort de rationalité que constitue le Plan, s'ils sont toujours parfaitement compatibles entre eux. C'est ainsi que l'industrialisation de l'agriculture et le maintien d'un système d'exploitation familiale, n'apparaissent pas comme tout à fait conciliables. De même, la politique de restructuration foncière, qui tend à faciliter la constitution du plus grand nombre possible d'exploitations viables (18), ne semble pas tenir suffisamment compte des impératifs d'efficacité économique. De même encore, semble-t-il difficile d'atteindre la parité des revenus avec les autres catégories sociales, tout en favorisant le maintien d'une population agricole dans des secteurs défavorisés (19).

(18) Rapport général de la commission de l'agriculture du IV[e] Plan, p. 47.

(19) C'est le problème posé par certains grands aménagements régionaux comme celui des Landes de Gascogne, dont la réussite est contestée (cf. Journal « Le Monde » du 28 avril 1965) ainsi que l'agriculture de montagne.

Bien entendu, ces différents objectifs retenus par le Plan, ne sont pas habituellement considérés comme contradictoires mais plutôt comme complémentaires. Il est possible, dit-on, de les concilier dans une perspective de développement équilibré de l'économie agricole. Concrètement, cela se traduit par un petit effort pour améliorer les conditions de production, un petit effort pour développer les exportations, un petit effort pour maintenir un certain niveau de population active agricole, tous ces efforts étant petits, parce qu'ils sont nombreux. La somme de ces actions a le mérite de donner à l'opinion publique l'impression que le maximum est fait pour aider les paysans, et au Gouvernement, le grand confort de n'avoir pas à choisir des solutions risquées sur le plan politique.

Or, une véritable politique agricole exige en tout premier lieu que le rôle de l'agriculture dans l'économie nationale soit clairement indiqué; c'est-à-dire, que soit déterminé, si elle est conçue comme le soutien d'une industrie prépondérante, et soumise de ce fait aux obligations qui en résultent, mais bénéficiant aussi de justes compensations par le moyen de transferts financiers; ou bien, si elle constitue une activité majeure et autonome.

Le Plan n'a jamais vraiment choisi entre ces deux options. Il n'a pas davantage pris position sur l'exode rural, qu'il s'est contenté de constater. De même, ne s'est-il pas prononcé sur la question de savoir s'il était préférable de constituer de grandes exploitations de type industriel, fortement mécanisées et compétitives, plutôt que de maintenir des exploitations familiales « viables », ce qui d'ailleurs, d'un point de vue économique, ne signifie pas grand chose (20). Enfin, la question de la maîtrise par les agriculteurs de leurs produits, jusqu'au stade de la commercialisation, n'a pas été tranchée non plus.

Le Plan n'a pas ignoré ces problèmes, mais il n'a pas choisi. Devant une situation donnée, il s'est contenté d'indiquer les moyens de l'améliorer, et non de la transformer. C'est pour cette raison « qu'il n'est pas toujours facile, comme le constate M. J. Meynaud (21), de ramener à leurs mobiles essentiels les interventions des pouvoirs publics en matière agricole » : le mobile, en fait, n'existe pas.

Le Plan, sans doute, conserve le mérite d'être un ensemble relativement cohérent et équilibré d'options raisonnées, mais en refusant

(20) La notion d'exploitation viable retenue par la loi d'orientation du 5 août 1960 est, en effet, particulièrement imprécise. La commission de l'agriculture du IV[e] Plan la définit comme l'exploitation susceptible de fournir un revenu suffisant pour faire face aux besoins de 4 personnes en employant 2 travailleurs masculins à plein temps. Mais selon les cultures, la superficie d'une telle exploitation peut varier de quelques hectares à une centaine, et ce, pour une même région. Par ailleurs, la notion de revenu suffisant serait à préciser.

(21) J. Meynaud, La Révolte paysanne, op. cité, p. 171.

de procéder aux choix essentiels, il reste un simple outil technique, alors qu'il devrait se définir, aussi, comme ce « rêve d'avenir partagé » qui emporte l'adhésion et se réalise par sa seule puissance de conviction. Son aptitude à convaincre constitue d'ailleurs sa seule force, en dehors de laquelle il ne dispose d'aucun pouvoir.

2° Le Plan en effet, dont on discute toujours la nature (22), et qui pose à notre droit des problèmes complexes (23), n'est qu'un projet, qui n'a d'existence réelle que dans la mesure où il se réalise. M. Giscard d'Estaing précisait, à ce propos, lors de la discussion du V^e^ Plan devant l'Assemblée nationale, qu'il n'y a pas de soumission de la politique économique au Plan; l'un et l'autre ne sont, à son sens, que « deux visions perspectives d'une même réalité... en état de dialogue constant » (24). Ce qui signifie qu'ils ne se différencient pas.

Ce système de confusion de la politique économique et du Plan, a sans doute le mérite de mieux correspondre aux exigences de l'économie, et de permettre l'adaptation constante des buts poursuivis, en fonction des résultats déjà atteints. Il comporte cependant l'inconvénient majeur, de n'offrir aucune garantie quant à la réalisation des objectifs retenus. C'est ainsi que le budget reste en grande partie indépendant de celui-ci, comme le prouve le vote de la loi de finances pour 1966, avant l'adoption du V^e^ Plan par le Parlement.

En ce qui concerne les dispositions non financières, la liberté de l'Etat est encore plus grande, parce que beaucoup plus difficile à limiter par des directives générales.

Le Plan dans ces conditions, risque bien de n'être qu'un cadre vide, une sorte de programme électoral dont les promesses ne sont jamais tenues.

Pour remédier à de pareils inconvénients, certains proposent de le rendre impératif, non pour les particuliers, mais pour l'Etat, dont toutes les décisions devraient être prises en fonction des objectifs à atteindre (25).

(22) J. Desouttier, Le projet du V^e^ Plan de développement économique et social, Revue des Chambres d'agriculture, 15 novembre 1965.

(23) Il est impossible de donner ici une liste des ouvrages ou des articles relatifs au Plan. Nous nous contenterons de citer : J. Rivero, Le Problème juridique du Plan, D.S., mars 1951. — J.-F. Le Calonnec, La planification et le droit, Economie et humanisme, juillet-août 1962. — J. Fourastié et J.-P. Courthéoux, La planification économique en France, P.U.F., 1963. — P. Bauchet, L'expérience française de planification, Seuil, 1958 et 1962. — F. Perroux, Le IV^e^ Plan français, P.U.F., 1963. — P. Viau, Démocratie, planification, aménagement, Economie et humanisme, 1964. — P. Massé, Le plan ou l'anti-hasard, N.R.F., 1965. — J. Ensemble, *Le contre-plan*, Seuil, 1965.

(24) V. Giscard d'Estaing, *J.O. Débats A.N.*, 6 novembre 1965, p. 4543.

(25) P. Mendès-France, La République moderne, Gallimard, 1962, p. 123.

Un tel système avait été essayé en 1955, des décrets-programmes prévoyant un échéancier des crédits à engager, et à payer, dans différents secteurs de l'économie. Mais ayant mal fonctionné, il fut abandonné en 1959 (26). D'ailleurs, à en juger par les résultats du IV[e] Plan, il faut reconnaître que dans l'ensemble, le volume des crédits prévus a été respecté par les autorisations budgétaires. Ainsi, pour la période 1962-1965, la comparaison entre les prévisions et les autorisations, fait apparaître une différence en moins de 24 millions de francs pour l'équipement individuel des exploitations, de 73 millions pour la vulgarisation, l'enseignement et la recherche, de près de 5 millions pour les grands aménagements régionaux, et de 51 millions pour le stockage et la transformation des circuits de distribution. Mais en revanche, le poste amélioration foncière et équipements collectifs a bénéficié de crédits plus importants, près de 113 millions, ainsi que le reboisement et l'équipement forestier qui a disposé de 61 millions de francs supplémentaires (27). On ne peut donc reprocher à l'Etat de méconnaître ses engagements en matière financière, les variations existantes étant normales, compte tenu d'adaptations nécessaires.

Il est certainement plus difficile de juger de l'exécution du Plan, en ce qui concerne les dispositions juridiques, du fait de certains retards dans l'adoption et l'application des mesures suggérées, et aussi de la façon dont il faut apprécier leurs effets.

Mais en fait, le problème du respect des directives du Plan, et de la force exécutoire de celui-ci, ne réside pas dans l'exécution par l'Etat d'un programme donné. Il réside dans la distinction, qui met d'ailleurs en relief toute l'ambiguïté de notre système de planification, entre les obligations de fin et les obligations de moyen.

L'Etat peut bien, en effet, dépenser les crédits prévus et prendre les mesures législatives requises, sans pour autant parvenir aux résultats escomptés. C'est le cas pour le remembrement, où malgré des dépenses considérables, les objectifs ne sont jamais atteints. Or, ce qui s'impose dans le domaine économique, ce sont beaucoup plus les fins que les moyens. L' « ardente obligation » du Plan est une obligation de fin, non de moyen, et le problème, en définitive, n'est donc pas juridique, mais politique. Il ne s'agit pas de proclamer que tous les moyens préconisés par le Plan ont été mis en œuvre en faveur de l'agriculture, pour pouvoir considérer que celui-ci a été respecté (28), il faut surtout réussir.

(26) J. Saint-Geours, L'actualité du Plan en France, D.S., décembre 1964.
(27) Cf. Annexe VI.
(28) G. Pompidou, *J.O. Débats A.N.*, 4 novembre 1965, p. 4385.

L'impératif premier et permanent de l'Etat reste la justice entre les différentes catégories sociales, justice à l'encontre de laquelle les considérations de politique économique sont secondaires. En ce sens, le Plan n'est peut-être pas une obligation juridique, mais il est certainement une obligation morale. L'Etat, pour ne pas le comprendre ou feindre de ne pas le comprendre, se heurtera toujours à l'opposition des paysans, qui exigeront de nouvelles mesures susceptibles de leur accorder la justice qu'ils réclament. Tel fut le cas, pour les lois d'orientation agricole.

Section II

LES LOIS D'ORIENTATION AGRICOLE

Les lois d'orientation agricole du 5 août 1960 et du 8 août 1962 sont généralement considérées comme étant l'œuvre du Gouvernement, et en son sein, de ministres décidés à promouvoir une politique agricole efficace et cohérente (29). Toutefois, sans vouloir enlever au Gouvernement ses mérites, l'étude de la genèse de ces lois montre qu'elles n'auraient pas été prises aussi vite, ni dans les mêmes termes, sans une intense pression des paysans, dont les manifestations se sont déroulées de façon quasi ininterrompue de 1959 à 1962 (30).

Si les agriculteurs ont manifesté avec autant de violence, c'était pour obtenir de l'Etat des mesures qui aboutiraient à une amélioration réelle de leur condition, amélioration que les plans qui s'étaient succédés jusque là, n'avaient pas pu leur procurer. Les lois d'orientation se présentent donc comme un complément du plan, auquel elles viennent conférer leur force exécutoire.

Mais ces lois, prises sous la pression paysanne, portent aussi la marque de leurs inspirateurs les plus actifs, et notamment des jeunes agriculteurs, dont une partie du programme est passée dans les textes. De ce dernier point de vue, elles apparaissent comme un catalogue de revendications, plutôt qu'elles n'expriment une politique.

A. — Un complément du Plan.

Les lois d'orientation complètent le Plan à deux titres : d'une part, elles lui confèrent la force juridique dont il ne dispose pas, d'autre

(29) Ce furent MM. M. Debré, Premier Ministre, pour la loi du 5 août 1960, et E. Pisani, ministre de l'Agriculture, pour la loi du 8 août 1962.

(30) La chronologie établie par M. Y. Tavernier est particulièrement éclairante à ce sujet ; cf. R.F.S.P., septembre 1962, p. 630.

part elles apparaissent aussi comme la mise en œuvre des options retenues par celui-ci.

1° Le Plan, tel qu'il est conçu en France, reste un engagement de caractère politique, dont la réalisation est toujours aléatoire. Ainsi, du point de vue agricole, apparaît-il comme nécessaire, parce qu'il n'est pas possible d'obtenir sans lui une amélioration de la condition paysanne, mais il se révèle insuffisant parce qu'il n'offre aucune garantie quant à l'effectivité de son application. C'est en tenant compte des caractères particuliers de ce système de planification, qu'il faut analyser les lois d'orientation agricole.

La loi du 5 août 1960 est intervenue pour imposer au planificateur un cadre d'action en faveur de l'agriculture. C'est ainsi que, dans le second alinéa de son article 4, cette loi précise que : « Le Plan devra tenir compte des principes posés par elle, et fixer les moyens nécessaires à leur application. » La formule peut sembler paradoxale, car on conçoit mal qu'un texte législatif puisse renvoyer pour son application, à un document qui, par sa nature, ne lui est ni soumis ni apparenté, puisque le Plan n'a pas un véritable caractère juridique. On touche là au délicat problème des rapports du Plan et du Droit, problème qui n'a pas, jusqu'ici, reçu de solution satisfaisante.

Quoi qu'il en soit, la loi a une intensité plus forte que le Plan; c'est pourquoi, comme il s'est agi, en l'occurrence, de donner aux recommandations des planificateurs un caractère impératif, n'ayant pu faire du Plan une loi, on a fait d'une loi, le Plan.

Le titre premier de la loi du 5 août 1960 n'est d'ailleurs pas autre chose qu'un plan sous forme de loi.

C'est dans le même esprit qu'il faut comprendre l'obligation faite au Gouvernement de déposer, dans un délai déterminé, certains projets de loi relatifs aux groupements d'exploitation, au régime contractuel, ou à la coopération agricole, de même qu'aux calamités agricoles, à l'amélioration du régime forestier, ou à l'inspection sanitaire des denrées alimentaires d'origine animale (31). C'est un programme de travail impératif que les lois d'orientation ont fixé au Gouvernement, et en ce sens, elles complètent le Plan en lui donnant leur force.

2° Les lois d'orientation constituent, en même temps, un début de mise en œuvre des principes qu'elles ont elles-mêmes définis. C'est ainsi que la loi du 5 août 1960 se préoccupe de garantir les droits de l'héritier d'un bien foncier qui a travaillé sur ce bien, sans percevoir de salaire. De même accorde-t-elle une sécurité supplémen-

(31) Ce sont successivement les articles 14, 23, 38 et 41 de la loi du 5 août 1960 et les articles 6 et 23 de la loi du 8 août 1962.

taire au preneur d'un bail rural. Elle donne à la politique d'aménagement foncier une nouvelle vigueur en créant les S.A.F.E.R., et en édictant diverses dispositions sur la récupération des terres incultes. Elle essaie enfin de donner à l'organisation des marchés un cadre plus strict.

La loi complémentaire du 8 août 1962 renforce et précise les principes retenus en 1960, en octroyant aux S.A.F.E.R. un droit de préemption (32), en donnant aux agriculteurs la faculté de mieux commercialiser leurs produits par la constitution de groupements de producteurs et de comités économiques agricoles, en instituant enfin un fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles qui doit faciliter la réinstallation ou la reconversion de certains agriculteurs (33). Les lois d'orientation ne se contentent donc pas d'édicter de grandes directives, elles sont aussi opérationnelles en quelque sorte, et donnent à la politique agricole un contenu concret. Cependant, le fait qu'il ait fallu s'y prendre à deux reprises pour définir les grands principes de la politique agricole, témoigne des difficultés que représente l'effort d' « orientation de l'agriculture française pour une génération et même davantage » (34). En fait, malgré de solennelles déclarations, l'analyse du contenu de ces lois fait apparaître qu'elles sont bien plus un catalogue de revendications que l'expression d'une politique.

B. — Un catalogue de revendications.

Elaborées à la hâte, adoptées avec difficulté, les lois d'orientation sont le fruit d'influences diverses et parfois contradictoires. En essayant d'apporter une réponse à toutes les revendications du monde agricole, elles ont retenu des objectifs multiples, au sujet desquels aucune doctrine précise ne peut, en définitive, être dégagée.

1° Si l'on s'attache, en effet, à répertorier les différents buts que ces lois veulent atteindre, on s'aperçoit que l'on a simultanément retenu toutes les suggestions dans tous les domaines. En dehors de l'exigence fondamentale de parité entre l'agriculture et les autres activités économiques, la loi d'orientation retient comme objectifs : l'accroissement de productivité, l'amélioration des débouchés intérieurs et extérieurs et des circuits de commercialisation, l'accroissement des salaires, la protection sociale des exploitants et des salariés, le maintien de l'exploitation familiale, et l'orientation des productions.

(32) Article 7 de la loi du 8 août 1962.
(33) Articles 26 et 27 de la loi du 8 août 1962.
(34) Discours prononcé par M. M. Debré, Premier Ministre, devant l'Assemblée nationale le 26 avril 1960.

La simple énumération de tous ces objectifs atteste du caractère quelque peu démagogique d'une loi qui a voulu contenter l'ensemble des masses paysannes.

Il faut préciser à ce sujet que, si tout le monde s'accordait en 1960 sur la nécessité de doter le pays d'une grande charte agricole, les avis relatifs au contenu de celle-ci étaient partagés. Le C.N.J.A. exigeait de profondes réformes de structures, tant dans le domaine foncier que dans celui de la commercialisation des produits agricoles. La F.N.S.E.A. de son côté réclamait des garanties sur le niveau des prix et l'orientation des productions. Quant aux intermédiaires de tout acabit, ils acceptaient les projets des uns et des autres, dans la mesure où ceux-ci ne modifiaient pas leurs habitudes et ne supprimaient pas leurs privilèges. Le Gouvernement lui-même était conscient de l'urgent besoin de réformes de structures, mais il ne désirait pas que celles-ci provoquent de véritables bouleversements sociaux. Il était tout aussi convaincu de la nécessité de revaloriser le revenu agricole, à condition que cette revalorisation n'entraîne pas une rupture de l'équilibre économique du pays.

Pour arriver à obtenir l'accord, ou tout au moins l'absence d'hostilité de la plupart des intéressés, le Gouvernement a eu l'habileté d'intégrer dans son projet de loi les diverses revendications. Il pouvait ainsi atteindre un premier but, qui était de calmer l'agitation paysanne. Il ménageait par ailleurs sa liberté, car les termes très généraux de la loi et le renvoi à des mesures d'application ultérieures, devaient lui permettre non seulement de gagner du temps, mais encore d'infléchir, lors de l'élaboration des mesures particulières, les principes retenus par la loi d'orientation.

Cependant, cette politique de temporisation, bien qu'effectivement tentée (35) a été en partie déjouée par les jeunes agriculteurs qui furent à l'origine des violents incidents de l'été 1962, et qui obtinrent le vote de la loi complémentaire du 8 août 1962. Cette dernière donne satisfaction au C.N.J.A. sur trois points essentiels : le droit de préemption des S.A.F.E.R., qui n'avait pas été admis en 1960, l'organisation économique des marchés agricoles, notamment en imposant une discipline de vente, et enfin la mobilité professionnelle, avec l'instauration du Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles (F.A.S.A.S.A.). Mais peut-on raisonnablement admettre que ces concessions faites au groupe le plus dynamique des agriculteurs soit l'expression d'une politique véritable ? Les jeunes agriculteurs eux-mêmes ne l'ont jamais pensé, qui n'ont vu dans la loi du 8 août 1962, « qu'une pierre de plus » dans l'ensemble des

(35) M. FAURE, Les Paysans dans la société française, Armand Colin, 1966, p. 130.

mesures susceptibles de transformer la condition paysanne (36). Toutefois, affirmer que ces dispositions constituent un apport appréciable dans une construction générale, c'est reconnaître implicitement l'existence de cette dernière. Or, quelle est la doctrine qui se dégage des lois d'orientation ?

2° Si elles représentent un effort incontestable pour tenter de trouver une solution aux difficiles problèmes agricoles, les lois d'orientation ne contiennent néanmoins aucune ligne directrice autour de laquelle ordonner leur contenu. Certes, leur but est clairement défini : il s'agit d'établir la parité entre l'agriculture et les autres activités économiques, mais quel genre de parité, et à quelles conditions ?

La parité est une notion imprécise et sa recherche peut aboutir à des politiques radicalement opposées. On peut, par exemple, obtenir la parité des revenus en supprimant toutes les entreprises agricoles non rentables, et en accélérant l'exode déjà massif des agriculteurs; ou bien, on peut pratiquer une politique dite de transfert, en subventionnant de façon systématique les producteurs déficitaires. Un choix est à faire. Or, dans les lois d'orientation, ce choix n'est pas fait.

La justification de cette absence de prise de position réside dans l'idée que l'optimum souhaitable se trouve dans un judicieux équilibre entre deux politiques opposées. En l'occurrence, il ne s'agit pas de vider entièrement les campagnes de leur population, ni de maintenir par un constant soutien financier des hommes vieillissants sur des structures périmées, mais d'arriver à définir, entre ces deux options extrêmes, une voie moyenne.

Une telle attitude est parfaitement admissible, à une condition toutefois, c'est que cette troisième voie soit tracée de façon très précise, c'est-à-dire que les moyens de la suivre soient définis de manière détaillée, faute de quoi, ce que l'on qualifie de solution moyenne, risque de n'être qu'un perpétuel balancement, une hésitation sans cesse renouvelée, entre les deux termes d'une alternative. C'est malheureusement ce qui s'est produit aevc les lois d'orientation dont les objectifs paraissent souvent contradictoires (37) et qui renvoient,

(36) Ouvrage précité, p. 132.

(37) Cf. M. Gervais, C. Servolin et J. Weil, Une France sans paysans, Seuil, 1965, p. 96 : « Ni les équivoques ni les contradictions ne manquaient dans cette loi d'orientation. L'une des contradictions les plus graves était sans doute que, légiférant " pour une génération " le gouvernement définissait sa politique de structures, en lui assignant pour tâche la préservation ou la constitution du plus grand nombre possible d'" exploitations minimum viables ". Cette politique, appliquée au pied de la lettre provoquerait évidemment un blocage de l'évolution spontanée qui conduit à rechercher des structures optimales. »

pour leur mise en œuvre, à d'hypothétiques mesures d'application (38).

L'indécision des pouvoirs publics est d'ailleurs compréhensible, en face d'un problème dont les aspects sont multiples et les limites indistinctes. L'exode rural, par exemple, est un phénomène qui intéresse la vie de la nation tout entière, par les conséquences qu'il peut avoir sur le marché de l'emploi, mais aussi sur l'équilibre démographique entre les zones urbaines et les zones rurales. La politique d'aménagement du territoire est directement concernée, qui doit harmonieusement distribuer au sein de l'aire géographique nationale, les hommes et les activités. De même, les modes de commercialisation des produits agricoles ont-ils une influence qui ne s'arrête pas au niveau de vie des paysans. Selon que le système choisi permet au commerce d'intégrer la production ou aux agriculteurs de commercialiser leurs produits, le style de notre société peut s'en trouver transformé.

L'intervention de l'Etat dans ces domaines a donc une importance considérable, puisqu'il s'agit en définitive de déterminer un certain type de civilisation. Or, de quels éléments d'information l'Etat disposait-il jusqu'ici pour prendre d'aussi graves décisions ? Les renseignements statistiques étaient en bien des matières, de médiocre qualité sinon inexistants (39), et cette carence empêchait non seulement d'établir un diagnostic instantané sur la situation agricole, mais encore il avait pour effet d'interdire toute recherche prospective. Comment vouloir déterminer ce que sera l'agriculture dans vingt ans, quand on ne sait pas ce qu'elle est aujourd'hui, ni quelles sont ses tendances ? Le législateur, pourtant, a dû intervenir sous la pression des circonstances et d'une opinion paysanne de plus en plus impatiente.

En effet, la perspective d'établissement d'un marché commun agricole exigeait que des mesures soient prises pour préparer l'agriculture française à l'élargissement des marchés, et pour la placer dans la meilleure situation possible à l'égard de la concurrence internationale.

L'accélération de certains phénomènes sociaux, tels que l'exode rural, ou économiques, tels que la concentration des entreprises, risquait en second lieu, de créer des situations irréversibles si l'on n'intervenait pas rapidement.

(38) Sur la mise en œuvre de la loi d'orientation, voir : « La loi d'orientation agricole 5 ans après » par C. LANGLADE-DEMOYEN, Revue des Chambres d'agriculture, mai-juillet 1965.

(39) Cf. I^re^ partie, chapitre I^er^, section I.A.

Un Etat planificateur ne pouvait enfin se dispenser de guider certaines évolutions, même s'il ne disposait pas de tous les éléments d'information nécessaires.

Si l'on ajoute à toutes ces raisons, les revendications d'une paysannerie en colère, on conçoit aisément que l'Etat soit intervenu sans être en possession de toutes les données des problèmes agricoles. Seulement, en intervenant de la sorte, l'Etat s'est trouvé tributaire des renseignements fournis par les professionnels, dans la mesure où lui-même en était privé.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les propositions des groupes paysans constituent la trame des lois d'orientation. Mais comme de sérieuses divergences existent entre eux, aussi bien qu'avec d'autres catégories professionnelles (40), la loi en est parfois édulcorée dans ses principes.

La décision est bien ici le reflet des conditions de l'information. Elaborées à partir de données imprécises et d'influences contradictoires, les lois d'orientation n'expriment en définitive qu'une politique incertaine.

Est-ce à dire qu'il n'existe pas de politique agricole, comme le constatait il y a déjà un quart de siècle M. Augé Laribé (41) ? Nous ne pourrons répondre à cette question qu'après avoir étudié dans une deuxième partie comment se développe l'action de l'Etat, de la prise des décisions de caractère général, jusqu'aux mesures d'application concrète de celles-ci, puisque tant est qu' « une politique agricole se caractérise d'une part d'après des directions générales, et d'autre part d'après des actes quotidiens de gestion concrète et immédiate » (42).

(40) M. Faure, Les Paysans dans la société française, pp. 126 et suivantes.

(41) M. Augé-Laribe, La politique agricole de la France de 1880 à 1940, P.U.F., 1940.

(42) Déclaration du ministre de l'Agriculture, M. Ed. Faure, au Congrès de la F.N.S.E.A., B.I.M.A., 5 mars 1966.

DEUXIEME PARTIE

DE LA DÉCISION A L'APPLICATION

L'Etat ayant défini de manière plus ou moins explicite sa politique agricole, dans le cadre du Plan et des lois d'orientation, celle-ci doit, pour s'inscrire dans les faits, être mise en œuvre par un certain nombre de mesures à caractère législatif ou réglementaire. Ces mesures constituent le contenu même de la politique agricole. Leur étude permet donc de savoir si la politique effectivement suivie correspond bien aux déclarations d'intention du plan et des lois de programme.

Mais une telle analyse ne renseigne pas sur les effets concrets qu'une réglementation peut avoir sur les structures économiques et sociales. L'existence d'un corps de lois n'a jamais été une condition suffisante de son application, et bien des textes sont souvent restés lettre morte. Il convient alors de déterminer quelles sont les difficultés d'application pratique que rencontre la réglementation agricole, afin de pouvoir juger de la valeur de l'intervention de l'Etat.

Nous étudierons donc successivement : la mise en œuvre effective de la politique agricole et ses difficultés d'application pratique.

TITRE PREMIER

LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA POLITIQUE AGRICOLE

L'étude de la mise en œuvre de la politique agricole peut être menée suivant trois méthodes différentes. Il est tout d'abord possible d'analyser les textes législatifs et réglementaires dans l'ordre de leur parution. Cet ordre chronologique a l'avantage de mettre en évidence quelles sont les préoccupations dominantes, suivant les époques et les hommes au pouvoir. Elle fait en outre apparaître les intervalles de temps, plus ou moins longs, qui séparent une loi de ses textes d'application, et incite à se demander quelles sont les raisons de la temporisation gouvernementale.

Mais une telle méthode n'est pratiquable que sur une question précise; elle ne peut être employée pour rendre compte de l'action de l'Etat dans un domaine étendu. De plus, elle ne met pas en relief les problèmes fondamentaux au sujet desquels l'intervention des pouvoirs publics est particulièrement importante.

Un autre procédé peut alors être utilisé, qui consiste à analyser les mesures ayant trait à l'agriculture, en les comparant aux différents objectifs retenus par le Plan ou par les lois d'orientation. Cette comparaison systématique des moyens et des buts permet une étude détaillée de la politique agricole. C'est ainsi qu'a procédé la Revue des Chambres d'Agriculture à propos de la loi du 5 août 1960, dont chaque article a fait l'objet d'un examen particulier quant à son application. Une telle méthode possède toutefois l'inconvénient d'être, comme la précédente, purement mécanique, et de ne pas dégager les idées générales autour desquelles devrait s'ordonner la politique agricole.

Evidemment, il peut paraître inutile de vouloir envisager les problèmes d'une manière différente de celle retenue par la loi d'orientation ou le Plan. Mais il faut noter que ces documents ne sont pas, en eux-mêmes, des instruments d'analyse, leur nature étant avant tout normative, et qu'en conséquence, la façon dont ils abordent les problèmes agricoles ne constitue pas un modèle. Il est donc justifié de chercher à améliorer les moyens de cette analyse, ce qui d'ailleurs, a été tenté avec succès.

C'est en effet à l'esprit de géométrie et au talent de M. E. Pisani que l'on doit une approche nouvelle et rationnelle des problèmes agricoles. Arrivé à la fin de l'été 1961 au ministère de l'Agriculture, il s'est trouvé confronté avec des problèmes considérables qui, compte tenu du climat social, devaient être aplanis rapidement. L'une de ses premières tâches fut alors de regrouper les diverses questions autour de deux ou trois éléments communs, afin d'orienter avec plus d'efficacité l'action de l'Etat. Or, l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole peut être envisagée d'un triple point de vue : celui de l'homme, celui de l'espace rural, et celui des produits ou des activités qui s'y rapportent.

C'est selon ce schéma simple que M. E. Pisani a voulu organiser le ministère de l'Agriculture (1).

Bien des critiques ont, sans doute, pu être adressées à une telle conception (2) car, sur le plan des faits, il est impossible de dissocier l'homme, l'espace, et le produit (3). Mais il n'en demeure pas moins que cette distinction a le mérite de constituer un excellent instrument d'analyse. C'est la raison pour laquelle nous étudierons successivement la politique agricole en fonction de l'homme, de l'espace, et des activités s'y rattachant.

(1) Décret du 24 novembre 1961, *J.O.* du 26 novembre 1961. Décret du 4 juin 1965, *J.O.* du 6 juin 1965. Décret du 26 mars 1965, *J.O.* du 29 mars 1965.

(2) Cf. M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, op. cité, p. 455.

(3) Il semble cependant que l'application de la réforme ait donné lieu à de sérieuses difficultés. Cf. Y. Tavernier, La réforme du ministère de l'Agriculture, R.F.S.P., octobre 1967.

CHAPITRE PREMIER

L'action sur les hommes.

De tout temps, l'homme a peu compté dans l'économie agricole. La terre le tenait asservi à ses rythmes et à ses exigences. Tôt initié aux habitudes ancestrales, le jeune paysan n'avait d'autre formation que celle acquise par son propre travail; il ne concevait d'autre avenir que celui de succéder un jour à ses parents, dans le cadre immuable de l'exploitation familiale.

La coexistence et la succession des générations sur la même terre, constituaient d'ailleurs une structure sociale très solide, au sein de laquelle l'individu trouvait une grande sécurité. Dans ce système en effet, le chef de famille vieillissant, ou malade, laissait à son fils aîné la direction de la propriété, sans avoir à s'inquiéter d'une retraite, puisque ses vieux jours étaient assurés par la solidarité familiale.

Cette sécurité était encore renforcée par l'indépendance économique de l'exploitation à l'égard des activités extérieures. C'était le régime de l'autarcie, où vendant peu, mais achetant peu, le paysan se nourrissait des produits de sa terre.

Avec quelque réussite, ses économies accumulées pouvaient lui permettre, tous les dix ou vingt ans, d'agrandir son domaine de quelques lopins supplémentaires. C'était là le couronnement d'une âpre persévérance et comme le témoignage de ses qualités morales et professionnelles. Le fait d'accroître ses biens conférait au paysan la respectabilité.

Mais l'impact de la société industrielle sur ces structures autarciques, les a fait éclater. L'introduction du machinisme dans l'exploitation, a rendu celle-ci plus dépendante du monde extérieur, aussi bien sur le plan financier, par l'intermédiaire des prêts, que sur le plan technique, par la fourniture de produits divers. Cette

situation nouvelle de dépendance financière a posé au paysan des problèmes de rentabilité dont il ne s'était jamais préoccupé, mais qui, alliée à l'emploi d'un matériel complexe, a exigé une formation professionnelle que la seule tradition ne pouvait plus dispenser. Par ailleurs, cet agriculteur endetté, est devenu beaucoup plus vulnérable. Une mauvaise récolte, un calcul économique erroné, pouvaient avoir pour lui de funestes conséquences, auxquelles la solidarité familiale n'était plus en mesure de faire face.

L'évolution des mœurs, enfin, a contribué à distendre les liens familiaux. Les jeunes générations ont supporté de plus en plus difficilement d'être soumises à la tutelle de générations plus âgées, et naturellement conservatrices. Ne disposant pas des capitaux nécessaires pour s'installer à leur compte, et désirant une plus grande indépendance, les jeunes sont partis, attirés par les villes et leurs multiples séductions.

Mais dès lors que ces départs ont pris l'allure d'un exode, et que certaines régions se sont trouvées vidées de leur population, à tel point que l'on a pu les qualifier de déserts; l'homme, dont le labeur et la peine avaient si peu compté jusque là, devient la préoccupation majeure de toute politique agricole. Cet homme, l'Etat va s'intéresser à sa formation, à son installation et même à son départ, soit que celui-ci paraisse souhaitable, soit qu'il devienne inévitable.

Section I

LA FORMATION

Il peut paraître surprenant que le métier qui exige des connaissances très étendues dans les domaines les plus divers, soit celui où l'on trouve la plus forte proportion de personnes sans qualification (1). Le phénomène, pourtant, s'explique aisément. Pendant longtemps, les paysans n'ont pas ressenti les besoins d'une formation théorique qu'ils estimaient même superflue, et en tout cas bien inférieure à l'expérience pratique. L'Etat, de son côté, ne voyait pas la nécessité d'intervenir dans un domaine où les revendications étaient inexistantes, et qui, du point de vue productif, ne posait pas de problèmes majeurs. Le lien existant entre la carence de l'information et l'absence de décision, est particulièrement visible dans ce cas. L'Etat n'étant pas sollicité, n'est pas intervenu, il s'est contenté de développer dans les campagnes un enseignement général conçu sur le modèle de celui

(1) R. Chatelain, L'Agriculture française et la formation professionnelle, Sirey, 1953.

des villes (2), mais la formation agricole proprement dite a été abandonnée en grande partie à l'initiative privée. Sans doute, une loi du 9 octobre 1848 avait-elle créé un enseignement professionnel de l'agriculture, qui comportait trois niveaux, avec les fermes écoles destinées à former des ouvriers, les écoles régionales plus particulièrement réservées aux chefs d'exploitation, et enfin l'Institut National Agronomique, qui devait former des ingénieurs et des professeurs. Mais que ce soit pour des raisons de recrutement (3), ou des raisons politiques (4), cette première tentative d'organisation de l'enseignement agricole fut sans lendemain.

Par la suite, après chaque conflit, l'Etat ayant le souci de restaurer au plus vite la production agricole, des lois furent votées, tendant à organiser un système complet d'enseignement; tel fut le cas en 1873, en 1918 et en 1941 (5), et chaque fois, les généreuses intentions du législateur se perdirent dans les méandres de leur application.

Les conflits idéologiques sur l'aide à l'enseignement privé, et les querelles de clochers entre ministère de l'Agriculture et ministère de l'Education nationale, vinrent s'ajouter à l'apathie paysanne pour faire échouer toute action concrète (6). Tant et si bien, qu'à la veille de la loi du 2 août 1960, cent douze ans après la première loi générale sur l'enseignement agricole, 15 % seulement des futurs agriculteurs recevaient une formation professionnelle élémentaire, 5 %

(2) Bien que, sur ce sujet aussi, de nombreuses critiques soient adressées à « l'Ecole inaccessible », cf. M. Debatisse, La Révolution silencieuse, p. 65.

(3) Les grands propriétaires et les gros fermiers faisaient faire des études supérieures à leurs enfants ; quant aux petits paysans, ils préféraient conserver les leurs auprès d'eux ; c'est pourquoi la clientèle des écoles régionales d'agriculture fut toujours très réduite.

(4) Le Second Empire a supprimé l'Institut national Agronomique, création de la Seconde République, et considéré comme « d'un niveau beaucoup trop élevé pour les besoins de l'Agriculture française ». Cf. M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, op. cité, p. 473.

(5) Loi du 30 juillet 1875, créant les écoles pratiques d'agriculture. Loi du 2 août 1918, loi du 5 juillet 1941 portant organisation de l'enseignement agricole public.

(6) « La famille, l'Eglise, l'organisation professionnelle, l'Etat, défendent chacun une conception de l'enseignement et de la vulgarisation qui favorise ses intérêts. Ces divergences contribuent à diviser le milieu rural et aboutissent à rendre impossible toute réalisation d'ensemble. Les positions de principe sont souvent étroitement liées à un problème d'influence politique, car les maîtres et les élèves qu'ils forment occuperont bientôt des postes de conseillers municipaux, de maires, de directeurs de coopérative ou de caisse de crédit. Les aspects doctrinaux et politiques de la question ont une importance telle qu'ils retardent le vote d'un statut de l'enseignement agricole sans lequel il ne peut y avoir de qualification des maîtres, ni programmes, ni inspection. Des efforts dispersés aboutissent nécessairement à un résultat médiocre, à un enseignement inadapté aux besoins. » R. Leveau, L'enseignement et la vulgarisation agricoles, C.F.N.S.P., n° 94, p. 280. Sur les conflits entre ministère de l'Agriculture et ministère de l'Education nationale, voir plus spécialement M. Cépède et G. Weill, op. cité, pp. 471 et suivantes.

un enseignement dit de deuxième degré, sanctionné par un diplôme d'études agricoles, l'enseignement supérieur enfin, avec 500 élèves par an ne représentait qu'un pourcentage infime (7).

Comme le précise le rapport introductif au décret du 20 juin 1961 (8), portant application de la loi du 2 août 1960 (9), celle-ci a été motivée par l'impérieuse nécessité d'adapter les structures de l'enseignement agricole à l'évolution et aux aspirations du monde rural.

Cette loi cependant, se contente de fixer les grandes orientations, et de régler les problèmes de compétence entre les ministères de l'Agriculture et de l'Education nationale (art. 2), ainsi que la question de l'aide à l'enseignement privé (art. 7). Sur l'organisation générale de l'enseignement et de la formation professionnelle, elle reste en définitive assez discrète, prévoyant seulement qu'une loi de programme fixerait les investissements nécessaires à une exploitation rationnelle des établissements scolaires (art. 4), et qu'une codification des textes législatifs et réglementaires serait entreprise (art. 9).

Cette dernière disposition de la loi n'a malheureusement reçu encore aucune application, ce qui est d'autant plus regrettable que les textes relatifs à la matière se recoupent souvent, et que l'on ne distingue pas toujours clairement ce qu'est l'enseignement par rapport à la formation professionnelle, et celle-ci au regard de l'apprentissage, de la vulgarisation, ou de la promotion professionnelle. Il est assez remarquable, à ce propos, de rapprocher les différentes définitions qui en sont données. C'est ainsi qu'aux termes du décret du 11 avril 1959 (10), la vulgarisation agricole : « est la diffusion des connaissances techniques nécessaires aux agriculteurs ». L'apprentissage consiste, pour une bonne part, en un enseignement professionnel, qui peut être donné par le chef d'exploitation ou par divers établissements (art. 1268 du Code rural). Quant à la promotion professionnelle elle « est assurée par la formation professionnelle du premier et du second degré, donnée dans des établissements publics ou privés... » (11). Et enfin, selon la loi du 2 août 1960, enseignement et formation professionnels agricoles ont pour objet d'assurer une formation professionnelle associée à une formation générale, une formation professionnelle de qualification et de spécialisation et, pourrait-on dire, une formation professionnelle supérieure (art. 1er).

(7) L'enseignement agricole en France, Notes et Etudes documentaires, C. 5, janvier 1965, p. 11.
(8) Décret n° 61.632 du 20 juin 1961, *J.O.* du 27 juin 1961.
(9) Loi n° 60.792 du 2 août 1960, *J.O.* du 4 août 1960.
(10) Décret n° 59.531 du 11 avril 1959.
(11) Loi n° 59.960 du 31 juillet 1959.

Un tel chassé-croisé de notions alternativement distinguées et confondues, témoigne du manque de doctrine des pouvoirs publics en la matière; et ce n'est pas en prétendant que les structures de l'enseignement agricole doivent être à la fois « souples et évolutives » (12), que l'on supprimera cette carence.

Il y aurait d'ailleurs beaucoup à dire sur l'emploi abusif qui est fait de l'expression « structures souples et évolutives », car le propre d'une structure est avant tout d'avoir une certaine permanence et une certaine rigidité. Déclarer que l'on est partisan de structures souples et évolutives, c'est avouer que l'on ne sait pas très bien ce que l'on veut.

Cependant, s'il est parfois difficile d'appréhender la pensée du législateur dans toute son étendue, il est possible de déterminer quelles ont été ses intentions générales. Celles-ci peuvent se résumer dans les trois propositions suivantes :

1° assurer aux jeunes agriculteurs le minimum de formation indispensable. Ce qui correspond à un enseignement court;

2° permettre si possible aux jeunes agriculteurs d'acquérir un niveau de connaissance élevé, afin qu'ils puissent devenir, soit des techniciens dans leur profession, soit des ingénieurs, en accédant à l'enseignement supérieur; ou bien encore, qu'ils soient en mesure de trouver hors de l'agriculture des emplois autres que subalternes;

3° il s'agit enfin de donner à ceux qui restent à la terre, les moyens de connaître les techniques culturales nouvelles et de progresser dans la maîtrise de leur métier, au lieu de stagner, ou même de régresser. Ce sont ces trois orientations que nous allons essayer d'analyser.

A. — L'enseignement court (13).

La distinction entre enseignement court et enseignement long a été faite par le décret du 20 juin 1961, afin d'établir une harmonisation entre l'enseignement agricole et l'enseignement général et technique, tel qu'il a été organisé par l'ordonnance et le décret du 6 janvier 1959.

L'idée générale qui a présidé à cette réforme, était d'arriver à désenclaver l'enseignement agricole, en permettant d'une part, une accession continue entre les différents niveaux de l'enseignement; en aménageant, d'autre part, des passerelles entre l'enseignement agricole

(12) Rapport précédant le décret du 20 juin 1961, 4e alinéa, *J.O.* du 21 juin 1961.
(13) Cf. R. CHATELAIN, Le problème de l'enseignement agricole 1848-1948, thèse Paris, 1949. — R. CHATELAIN, L'Agriculture française et la formation professionnelle, Sirey, 1953. — A. BRAUN, La formation des adultes en agriculture, thèse Paris, 1964.

et les autres disciplines. Toutefois, il faut bien reconnaître qu'il y a contradiction entre le fait de vouloir un enseignement sans solution de continuité, et le fait de distinguer les études longues des études courtes. Cette ambiguïté se traduit d'ailleurs, au niveau de la réglementation, par des dispositions dont la complexité est sans doute le principal mérite. C'est ainsi que l'enseignement dit court, est dispensé après un cycle d'observation ou après quatorze ans, aux jeunes gens et jeunes filles, selon des modalités extrêmement variables. Le décret du 20 juin 1961 énumère successivement :

1° La formation de base donnée, soit dans les classes du cycle terminal des écoles rurales et dans les collèges d'enseignement général ruraux, soit dans les centres postscolaires et ménagers agricoles, dont la sanction est le certificat d'études postscolaires agricoles (14).

2° Une formation professionnelle, associée à une formation générale, qui peut être acquise dans les collèges agricoles ou des établissements publics ou privés, dispensant cet enseignement suivant un rythme approprié, sous réserve de comporter un nombre minimum d'heures, fixé par arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Education nationale (15). Cette formation est couronnée par le brevet d'apprentissage agricole et le brevet d'enseignement agricole, équivalents du brevet d'enseignement général.

Mais il est assez curieux de constater que la formation professionnelle, lorsqu'elle n'est pas associée à un enseignement général, constitue une catégorie particulière, distincte de l'enseignement court. Elle est, dit le décret, obligatoire jusqu'à dix-sept ans et s'adresse sans condition de diplôme ni d'âge, aux jeunes gens et jeunes filles ayant satisfait à l'obligation scolaire, qui se destinent à l'agriculture et qui ne poursuivent pas d'autres études. Elle doit aboutir à l'obtention d'un brevet professionnel.

Toutefois, ce brevet professionnel ne comporte, en fait, aucune équivalence et ne permet pas d'accéder à un niveau supérieur. De telle sorte que de nombreux jeunes agriculteurs, dépourvus de diplôme pour des raisons diverses, n'ont que des possibilités réduites de promotion, ce qui est contraire à l'esprit de la loi du 2 août 1960 (16).

D'une manière plus générale, il semble qu'à travers les multiples formes qu'il peut revêtir, l'enseignement agricole du premier degré soit davantage orienté vers des actions tendant à faire acquérir aux jeunes paysans le minimum indispensable de connaissances, plutôt que vers des actions susceptibles d'assurer à ceux-ci une véritable pro-

(14) Article 1er du décret du 20 juin 1961.
(15) Décret du 20 juin 1961, articles 3 et 4.

motion sociale et professionnelle; promotion que l'enseignement dit long, ne favorise d'ailleurs qu'imparfaitement.

B. — L'enseignement long.

Selon la terminologie utilisée par le décret du 20 juin 1961, l'enseignement long, n'englobe pas l'enseignement supérieur. Il désigne seulement les études poursuivies au-delà de la fin de la scolarité obligatoire qui se situent, par leur niveau, au-dessous de celui de l'enseignement supérieur proprement dit. Mais l'un devant être normalement le prolongement de l'autre, il paraît logique de les étudier sous la même rubrique.

1° Sous le qualificatif de long, se cache en réalité un enseignement de durée variable. C'est ainsi que la formation d'un agent technique breveté, n'exige qu'une année après la période de scolarité obligatoire et l'obtention du brevet d'enseignement agricole (17). Celle d'un technicien agricole breveté demande deux ans après le niveau du brevet, et le titre de technicien breveté entraîne l'équivalence avec la première partie du baccalauréat (18). Celle enfin, des techniciens supérieurs agricoles, réclame une ou deux années supplémentaires après la première partie du baccalauréat ou un titre comparable, et confère l'équivalence avec la seconde partie du baccalauréat (19). C'est-à-dire que cet enseignement long est un système qui va se développant de un à quatre ans, suivant la nature des études poursuivies. Bien entendu, cette formation peut être donnée suivant des régimes extrêmement variés, dont l'uniformisation n'a pas encore été entreprise (20). Il suit de là, que le soi-disant enseignement long, n'est pas en mesure de fournir à l'agriculture ses cadres les plus compétents. Tout au plus, est-il capable de former des cadres moyens; mais il faut bien remarquer que le passage de l'enseignement long à l'enseignement supérieur n'est possible que pour une minorité de candidats, titulaires du brevet de technicien ou de technicien supérieur. La

(16) Loi du 2 août 1960, article 3 : « L'organisation de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles, soit au cours de la scolarité obligatoire, soit au-delà, doit permettre, à tous les élèves, le passage à un niveau supérieur d'études et de formation professionnelle dès qu'ils sont aptes à en bénéficier. »

(17) Décret du 20 juin 1961, article 7.

(18) Décret du 20 juin 1961, article 8, modifié par le décret n° 64.887 du 20 août 1964.

(19) Décret du 20 juin 1961, article 9.

(20) M. L. Valentin (L'Action administrative dans la vie rurale, Berger-Levrault, 1961) donne un aperçu des différents régimes que connaissait et que connaît encore l'enseignement agricole du deuxième degré, cf. pp. 260 et suivantes.

voie royale qui mène à l'enseignement supérieur ne passe pas par l'enseignement agricole proprement dit.

2° L'enseignement supérieur, en effet, est réservé aux titulaires du baccalauréat ou de titres reconnus équivalents, généralement après un concours d'entrée qui exige deux années de préparation dans des classes spécialisées (21).

Les pouvoirs publics montrent un constant souci de relever toujours davantage le niveau des études, comme en témoigne le décret du 7 janvier 1966, qui donne aux élèves des grandes écoles d'agriculture la possibilité de présenter en faculté une thèse de troisième cycle (22), et qui permet réciproquement, aux licenciés ès-sciences, d'entrer directement en seconde année des E.N.S.A. (23).

Mais quelle que soit la qualité de cet enseignement, celui-ci ne s'adresse que dans une faible mesure aux paysans. Ces derniers ne bénéficient pas des mêmes conditions favorables que les citadins pour faire entreprendre de longues études à leurs enfants. La préparation d'un grand concours exige une formation que les collèges ou lycées des régions rurales, ne sont généralement pas en mesure de donner, et les paysans, en dehors d'une certaine aversion naturelle pour les études théoriques, ne disposent pas, bien souvent, des ressources suffisantes pour prolonger des études qui, bien que gratuites entraînent néanmoins des frais importants. En outre, il existe une sérieuse lacune entre cet enseignement supérieur de haut niveau, et l'enseignement technique formant des cadres moyens. Les gouvernants en sont conscients, puisque le rapport du Premier ministre précédant le décret du 7 janvier 1966, relatif à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles, constate qu' « il n'est pas normal que l'enseignement supérieur agricole continue à former près de trois fois plus d'ingénieurs dits de conception que d'ingénieurs dits d'exécution, que ce rapport doit être inversé, et que le ministère de l'Agriculture s'attache à promouvoir le développement de ce second aspect de l'enseignement supérieur agricole » (24).

Il faut espérer que des querelles de clocher entre ministères ne retarderont pas la création de cette catégorie d'ingénieurs d'exécution; car dans l'actuel contexte économique, si l'agriculture veut

(21) Sur la description des diverses options de l'enseignement supérieur agricole nous renvoyons au fascicule n° 3152 C, Notes et Etudes documentaires du 5 janvier 1965.

(22) Décret n° 66.32 du 7 janvier 1966, *J.O.* du 9 janvier 1966.

(23) Ecoles nationales supérieures agronomiques qui comprennent l'Institut national agronomique de Paris. Les E.N.S.A. de Grignon, Rennes et Montpellier relevant du ministère de l'Agriculture. Les E.N.S.A. de Nancy et Toulouse relevant du ministère de l'Education nationale.

(24) A.J.D.A. du 20 mars 1966, p. 197.

rester une activité indépendante, elle a besoin de chefs d'exploitation ayant des connaissances leur permettant de faire face à des changements technologiques continuels, et aux problèmes toujours plus complexes de la commercialisation des produits agricoles.

A l'heure actuelle, les chefs d'exploitation agricole français n'ont dans l'ensemble, qu'une formation bien insuffisante, à laquelle, faute de mieux, on essaie de remédier par un enseignement que nous qualifierons de prolongé.

C. — L'enseignement prolongé.

Par enseignement prolongé, il faut entendre les moyens dont disposent les agriculteurs pour continuer à s'instruire après la période normale de scolarité et de formation professionnelle. Ces moyens sont de deux ordres. Il s'agit d'une part, de la vulgarisation agricole, qui est, selon les propres termes du décret du 11 avril 1959 : « la diffusion des connaissances techniques, économiques et sociales, nécessaires aux agriculteurs » (25), en vue d'élever leur niveau de vie et d'améliorer la productivité des exploitations. Il s'agit d'autre part, de la promotion sociale qui doit permettre aux exploitants et aux salariés agricoles d'acquérir une spécialisation, et de se perfectionner dans l'exercice de leur profession (26).

1° La vulgarisation agricole fut pendant longtemps une des tâches principales des ingénieurs des services agricoles (27), mais progressivement les organisations professionnelles vinrent relayer l'action directe de l'Administration. Depuis la promulgation du décret du 11 avril 1959, la vulgarisation est réalisée, pour l'essentiel, par l'intermédiaire de groupements d'agriculteurs qui se constituent librement, et qui recrutent des conseillers chargés de mettre en œuvre un programme de vulgarisation. Ces groupements, lorsqu'ils sont agréés par le ministère de l'Agriculture, peuvent bénéficier d'un concours financier de l'Etat pour la rémunération de leurs conseillers.

Placés sous le contrôle des ingénieurs des services agricoles, ils sont extrêmement nombreux, allant des groupements de vulgarisation proprement dits, aux centres de gestion, en passant par des centres d'études techniques agricoles (C.E.T.A.), les Maisons de l'élevage, etc. (28).

(25) Décret n° 59.531 du 11 avril 1959.
(26) Décret n° 60.188 du 29 février 1960.
(27) Cf. M. Cépède et G. Weill, L'Agriculture, op. cité, p. 315.
(28) Cf. L. Valentin, L'Action administrative dans la vie rurale, op. cité, pp. 250 et suivantes.

Bien qu'ayant des préoccupations diverses, tous ces organismes ont une fonction commune de conseil auprès des agriculteurs qui en sont membres, et ils bénéficient à ce titre, de l'aide du Fonds National de Vulgarisation et du Progrès Agricole. L'action de l'Etat en ce domaine est d'ailleurs difficile à apprécier, compte tenu de la multiplicité même des groupements qui collaborent avec lui, et de la diversité de son intervention. L'Etat, en effet, peut agir directement en créant des foyers de progrès dans chaque petite région agricole (29) ou bien il peut se contenter de subventionner des groupements professionnels dont on connaît mal l'efficacité et dont l'implantation territoriale est très inégale (30).

2° En ce qui concerne la promotion sociale en agriculture, qui se distingue de la vulgarisation par une finalité légèrement différente, sans en être totalement séparée, elle correspond au souci des pouvoirs publics de donner aux agriculteurs, exploitants et salariés, les moyens de progresser quel que soit leur âge, vers une plus grande qualification (31). C'est donc bien une formation professionnelle prolongée. La différence qui existe entre les deux n'est d'ailleurs pas une différence de nature, puisque la promotion sociale est assurée par des centres de formation professionnelle, mais une différence de régime.

C'est ainsi que la promotion professionnelle ne s'adresse pas seulement aux agriculteurs dépourvus de qualification, mais aussi aux ingénieurs et techniciens supérieurs, qui désirent accéder à un niveau encore plus élevé (32).

Les candidats à la promotion professionnelle doivent, par ailleurs, remplir un certain nombre de conditions pour être admis dans les centres de formation. Ils perçoivent en revanche, pendant la durée de leur stage, une indemnité fixée par arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances (33).

Les centres eux-mêmes, qu'il s'agisse d'établissements publics ou privés, sont aidés financièrement par l'Etat, à condition d'avoir été reconnus par un arrêté du ministre de l'Agriculture pris sur rapport

(29) Les Foyers de progrès agricole sont des organes décentralisés des services départementaux - Pour la petite région agricole. Cf. I^re^ partie, titre I^er^, note 12.

(30) M. R. Livet donne dans son ouvrage « L'Avenir des régions agricoles », Ed. Economie et Humanisme, 1965, les cartes de l'implantation des C.E.T.A. et des centres de gestion par département en 1963 ; ces dernières font apparaître de très grands écarts entre départements souvent limitrophes.

(31) Loi 59.960 du 31 juillet 1959.

(32) Décret n° 60.188 du 29 février 1960, article 10.

(33) Décret n° 60.188 précité, article 8.

du comité départemental de l'apprentissage agricole, et après consultation d'une commission nationale (34).

3° Mais quelle est en définitive, de l'ensemble de ces interventions de l'Etat dans le domaine de la formation des agriculteurs, la portée et l'efficacité ?

D'un strict point de vue financier, il est incontestable qu'un effort sérieux a été fait, encore que la présentation du budget telle qu'elle est réalisée, ne permette pas toujours de déterminer exactement le montant des sommes affectées à la formation des hommes, qu'il s'agisse d'enseignement, de vulgarisation ou de formation professionnelle (35). Toutefois, une loi de programme a dès 1962, fixé un programme de développement des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole (36). Cette loi prévoyait des investissements d'un montant de 800 millions de francs, répartis sur quatre ans.

En ce qui concerne la formation professionnelle et la vulgarisation, les crédits alloués au Fonds National de Vulgarisation et du Progrès Agricole, sont passés de 23.030.000 francs en 1960 à 44.199.680 en 1965 (37) et à près de 70 millions dans le projet de loi de finances pour 1967 (38).

Il convient cependant de remarquer, que tous ces problèmes d'enseignement et de formation professionnelle devraient être réglés dans le cadre de la loi d'orientation et de programme du 3 décembre 1966 (39) qui fait dépendre l'ensemble des actions de formation professionnelle agricole d'un fonds placé sous l'autorité directe du Premier ministre lui-même (40).

Cette nouvelle organisation risque de compliquer encore un système déjà fort complexe. S'il n'est pas niable que l'enseignement et la formation professionnelle doivent être repensés dans leur ensemble, et tout particulièrement, l'enseignement agricole, qui n'avait formé jusqu'en 1962 que 34.180 techniciens titulaires d'un diplôme, pour une population agricole masculine de 2.631.000 personnes (41) ;

(34) Décret n° 60.188, articles 4 et 7.

(35) La dispersion des chapitres du budget relatifs à la formation des hommes est telle, que les chiffres dont on peut faire état ne sont qu'approximatifs. Les E.N.S.A. de Nancy et Toulouse par exemple apparaissent dans le budget du ministère de l'Education nationale.

(36) Loi 62.901 du 4 août 1962.

(37) Cf. Notes et Etudes documentaires, n° 3152 du 5 janvier 1965.

(38) *J.O.A.N.* des 27 et 28 octobre 1966.

(39) Loi n° 66.892 du 3 décembre 1966.

(40) Décret n° 67.55 du 18 janvier 1967.

(41) Cl. Vimont et J. Baudot, Les titulaires d'un diplôme d'enseignement technique ou professionnel dans la population active en 1962, Population, septembre-octobre 1965.

encore faut-il que les réformes entreprises aient un but précis. Or, il semble bien qu'en la matière, les pouvoirs publics procèdent de façon désordonnée. Trop d'autorités interviennent sur un même sujet, et leurs actions, malgré de grands efforts de coordination, manquent de cohérence. L'impression générale qui se dégage de l'actuelle réglementation, est que l'on a pensé l'enseignement agricole en fonction de préoccupations qui lui sont étrangères. Les soucis de coordination ministérielle l'emportent souvent dans la réglementation, sur la formation proprement dite. Et ce n'est pas le moindre paradoxe, que de voir un Etat divisé contre lui-même, se préoccupant davantage de savoir qui va former des hommes, alors qu'il s'agit plutôt de savoir comment il faut les former, afin qu'ils soient en mesure de diriger un jour avec profit une exploitation agricole. C'est du moins ce qui devrait être le but essentiel de cet enseignement.

D'après les statistiques, 76 % des diplômés de l'enseignement technique agricole exerçaient en 1962 le métier d'agriculteur. Comparé à celui des autres catégories professionnelles, ce pourcentage est l'un des plus élevés (42) ; ce qui tendrait à prouver que la formation professionnelle favorise le maintien des jeunes paysans à la terre et enraie l'exode rural. Toutefois, d'autres facteurs conditionnent le choix des ruraux, et notamment la facilité plus ou moins grande qui leur est donnée de s'installer comme agriculteurs.

Section II

L'INSTALLATION

L'installation des hommes à la terre est paradoxalement un problème nouveau, auquel l'Etat ne s'était jusqu'ici que peu intéressé. C'est que par tradition et aussi par manque de formation générale, les jeunes paysans se contentèrent pendant longtemps de succéder à leurs parents sur la propriété familiale. La classe rurale se renouvelait ainsi automatiquement au sein de structures immuables.

Mais le progrès des techniques a brisé ces structures, et l'évolution des mœurs a imposé de nouvelles formes de pensée et d'action. Moins isolés, mieux avertis des conditions de vie réservées aux autres groupes sociaux, incertains de leur avenir sur des exploitations trop exiguës pour être rentables, trop pauvres pour s'agrandir, endettés parfois, et toujours à la merci d'une mauvaise récolte ou de la maladie, les agriculteurs ont déserté les campagnes pour aller grossir la troupe immense du prolétariat urbain.

(42) Cl. Vimont et J. Baudot, article précité.

Cette désertion prenant l'allure d'un exode, l'Etat a dû intervenir sinon pour l'arrêter, du moins pour permettre aux jeunes paysans de faire un choix qui ne se résume pas à la terrible alternative d'abandonner leur métier ou de renoncer à tous les avantages de la civilisation moderne. Malheureusement, son intervention a été et continue d'être incomplète, dispersée, et soumise aux circonstances, au lieu d'obéir à une politique précise.

Deux grandes orientations cependant sont discernables dans le fouillis des textes et des intentions contradictoires.

Sous la pression des milieux paysans et d'une idéologie conservatrice, l'Etat a tout d'abord dû favoriser l'accession des agriculteurs à la propriété des terres qu'ils cultivent. Malgré certaines critiques récentes, l'exploitation familiale est considérée officiellement comme la forme la plus souhaitable de l'activité agricole (43). Dès lors, pour éviter un exode trop important qui mettrait en cause cette forme d'exploitation, l'Etat a été amené en second lieu à conférer aux agriculteurs les mêmes avantages que ceux accordés aux autres professions dans l'exercice de leurs activités.

A. — Les actions tendant à favoriser l'accession des agriculteurs à la propriété de la terre (44).

Ces actions sont de deux ordres : juridique et financier.

1° Parmi les mesures juridiques, il faut mentionner les règles relatives à la dévolution successorale. Prévue par une loi du 15 janvier 1943, l'attribution préférentielle à l'ouverture d'une succession d'une exploitation agricole à un seul des cohéritiers, avait pour but principal d'éviter le démembrement de celle-ci. Mais cette réglementation avait aussi pour conséquence de favoriser celui des cohéritiers désireux de continuer l'exploitation. Une loi du 19 décembre 1961 est venue confirmer dans ce sens les droits de l'attributaire en préci-

(43) Au mois de juin 1966, M. E. Faure, ministre de l'Agriculture, déclarait à l'occasion du Congrès de la C.N.M.C.C.A. : « Je voudrais qu'on me démontre pourquoi, alors qu'il reste beaucoup de petites industries et qu'elles ne périront pas ; alors que le propre de l'économie agricole est la dispersion des capitaux et des hommes ; alors que dans l'histoire tout le progrès est toujours venu de l'exploitation familiale ; alors que dans les régions du vaste monde qui sont en retard on veut les créer ; pourquoi, ici en France, elles doivent disparaître. » Cf. Journal « Le Monde » du 21 juin 1966. Dans le même journal, M. M. Debatisse, secrétaire général adjoint de la F.N.S.E.A., répondait le 10 août 1966 : « Les petits agriculteurs doivent veiller à ne pas se laisser endormir aujourd'hui par des paroles trop apaisantes afin que demain il ne soit pas trop tard pour leurs fils, les teenagers. Aux chantres d'une certaine agriculture, ils conseilleront simplement de venir vivre dans les mini-exploitations ou encore d'y installer leurs enfants. Ne serait-ce que le temps d'un été. »

(44) L'installation et la réinstallation à la terre des agriculteurs en France, Notes et Etudes documentaires, n° 2679, 21 juin 1960.

sant que : « le conjoint survivant ou tout héritier copropriétaire peut demander l'attribution préférentielle par voie de partage, à charge de soulte s'il y a lieu, de toute exploitation agricole non exploitée sous forme sociale, constituant une unité économique même formée, pour une part, de biens dont il était déjà propriétaire ou copropriétaire avant le décès, à la mise en valeur de laquelle il participe ou a participé effectivement » (45).

C'est dans le même esprit qu'un droit de préemption a été reconnu au preneur d'un bail rural, en cas d'aliénation à titre onéreux du fonds de terre qu'il exploite (46). On a pu critiquer l'utilité même de ce droit, qui aboutit en définitive à faire peser sur le fermier candidat à l'acquisition de lourdes charges financières, les investissements fonciers étant faits bien souvent au détriment du capital d'exploitation (47). Mais c'est en vertu du postulat qui veut que le régime de l'exploitation familiale avec propriété de la terre soit le meilleur, qu'il faut interpréter ces dispositions législatives. Le droit de préemption reconnu au fermier, doit donc s'analyser comme l'un des éléments d'une politique favorisant l'accès à la propriété.

De même encore, peut-on ranger parmi les mesures favorables au maintien de la propriété familiale, la législation qui soumet à autorisation préalable du préfet, après avis d'une commission départementale, les cumuls et réunions d'exploitations (48) ? En effet, cette législation a essentiellement pour but d'éviter que des personnes physiques ou morales, disposant de capitaux importants, ne constituent d'importantes unités de culture employant uniquement de la main-d'œuvre salariée. C'est donc pour protéger l'existence de l'exploitation familiale indépendante, qu'elle est intervenue. Et il n'est pas sans intérêt de noter qu'elle a été voulue par les jeunes paysans. Ceux-ci, malgré les critiques qu'ils ont formulées à l'encontre des charges trop lourdes que fait peser sur l'exploitation la propriété du sol, ne peuvent se défendre d'un certain corporatisme, et restent attachés à une conception traditionnelle, sinon de la propriété, du moins de l'exploitation.

En favorisant l'accès à la propriété et en protégeant la petite exploitation, l'Etat est donc certain de ne mécontenter personne. Cette certitude lui tenant lieu de doctrine, il assortit son action purement réglementaire, d'aides financières non négligeables.

2° Aux termes de l'article 8 de la loi du 5 août 1960 : « l'aide financière de l'Etat aux exploitants ou groupes d'exploitants agrico-

(45) Loi n° 61.1378 du 19 décembre 1961, *J.O.* du 20 décembre 1961, article 2.
(46) Articles 790 et suivants du Code rural.
(47) H. Viau, Révolution agricole et propriété foncière, p. 136.
(48) Loi du 8 août 1962, modifiant l'article 188-1 et suivants du Code rural.

les, visant à encourager les jeunes agriculteurs à s'installer ou à s'agrandir, peut intervenir sous la forme de remises partielles ou totales d'impôts, de subventions, et de prêts spéciaux à long terme ». Ce sont ces trois formes d'aide que nous allons analyser.

a) En ce qui concerne la remise d'impôts, l'article 710 du Code général des impôts prévoit notamment que dans le cas de partage, de succession ou de communauté conjugale, le copartageant attributaire des parts est exonéré dans la limite de 50.000 frs des droits de soulte, à la condition qu'il prenne l'engagement pour lui et ses héritiers de mettre personnellement en valeur l'exploitation, pendant un délai minimum de cinq ans, à compter de l'attribution (49).

De même, tous les actes ou formalités ayant pour objet de faciliter le remembrement de la propriété rurale, sont-ils exempts de droits d'enregistrement, de timbre ou d'hypothèques (50).

b) Pour ce qui est des subventions, le régime en est complexe et variable suivant la qualité de l'agriculteur, la nature des investissements qu'il entreprend, et la région de son installation.

C'est ainsi que dans le cadre d'une politique de promotion sociale, les salariés agricoles de nationalité française, âgés de plus de vingt et un ans, et titulaires du Brevet d'apprentissage agricole ou d'un diplôme équivalent, ont la possibilité d'obtenir des subventions d'installation, selon la région dans laquelle ils envisagent de s'établir (51).

Les agriculteurs ayant la qualité de migrants et présentant certaines garanties de compétence professionnelle, perçoivent des indemnités couvrant les frais de leur déplacement et les travaux nécessaires à la mise en valeur de leur nouvelle exploitation (52).

La participation de l'Etat est encore prévue, dans le cas où une exploitation est créée sur un domaine abandonné ou nouvellement constitué (53).

D'une manière plus générale, tous les travaux de restauration de l'habitat et de l'exploitation agricoles, peuvent à certaines conditions bénéficier d'un concours public variant selon le revenu cadastral des exploitations (54).

c) Mais c'est en matière de prêt que l'action de l'Etat est la plus importante. En effet, les prêts consentis aux agriculteurs, bien sou-

(49) Loi 61.1378 du 19 décembre 1961, *J.O.* du 20 décembre 1961, article 10.
(50) Article 1308 du Code général des Impôts.
(51) Décret n° 62.249 du 3 mars 1962.
(52) Décret n° 63.453 du 6 mai 1963.
(53) Article 184 du Code rural.
(54) Article 180 du Code rural. Sur l'ensemble du sujet, voir : L. VALENTIN, L'action administrative dans la vie rurale, Berger-Levrault, 1961.

vent assortis d'ailleurs d'une subvention, le sont à des taux d'intérêt tels, qu'ils représentent en fait une aide déguisée et d'un volume considérable.

L'Etat n'intervient pas directement, mais agit par l'intermédiaire d'organismes de crédit, et tout particulièrement du Crédit Agricole, dont l'organisation reflète assez bien l'interprétation financière des secteurs public et privé.

A la base, les Caisses de Crédit Agricole Mutuel sont constituées, et fonctionnent selon les règles du droit privé. Toutefois, pour bénéficier du concours financier des caisses régionales, elles doivent s'affilier à l'une d'entre elles, après autorisation de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, et elles sont dès lors soumises au contrôle de cette dernière.

Les caisses régionales de crédit agricole mutuel, dont la dénomination est d'ailleurs réservée aux seules caisses recevant des avances et fonctionnant sous le contrôle de la caisse nationale ne sont, en fait, que des relais dans le circuit financier qui lie les caisses locales à la caisse nationale, et les agriculteurs à l'Etat.

La caisse nationale enfin, est un établissement public, chargé de coordonner et de contrôler l'ensemble des opérations de crédit effectuées par les caisses locales et régionales (55).

De la sorte, l'Etat contrôle l'ensemble du système de crédit en provenance ou à destination de l'agriculture (56), ce qui représente des sommes considérables, alors que lui-même n'en fournit qu'une part relativement modeste. C'est ainsi qu'au 31 décembre 1965, près de 30 milliards de crédits divers étaient consentis à l'agriculture, la part de l'Etat ne représentant seulement que le sixième de ces capitaux (57).

Le crédit agricole constitue donc un excellent moyen d'action au service des pouvoirs publics, pour favoriser l'installation des agriculteurs.

De nombreux textes sont intervenus pour réglementer les conditions d'octroi de ce crédit.

Mis à part des prêts à court terme qui n'intéressent que des opérations d'ajustement et d'équilibre de trésorerie, les agriculteurs peu-

(55) J. du Sorbier, Les caisses de crédit agricole, Le Bulletin de l'administration centrale des Finances, février-avril 1964.

(56) Les caisses de crédit agricole mutuel reliées à la caisse nationale de crédit agricole, fournissent la moitié des prêts consentis à l'agriculture. Les autres viennent de diverses sources, caisses de crédit agricole dit libre, environ 8 % du total des emprunts agricoles, crédit foncier 3 %, divers types de fonds publics un peu moins de 10 %, crédit des fournisseurs 3 %, emprunts divers, banques commerciales, personnes privées, membres de la famille 25 %. H. de Farcy, Crédit agricole, instrument de développement ? Projet, juillet-août 1966.

(57) Rapport sur la situation du crédit agricole mutuel au 31 décembre 1965.

vent bénéficier, en vue de leur installation, soit de crédits à long terme, soit de crédits à moyen terme.

Aux termes de l'article 686 du Code rural : « les prêts à long terme individuels sont destinés à faciliter l'acquisition, l'extension, l'aménagement, la transformation, la conservation ou la reconstitution de petites propriétés rurales et d'habitations de travailleurs ruraux. Ils sont également destinés à l'acquisition d'exploitations par les fermiers faisant usage de leur droit de préemption. Ils permettent également aux petits artisans ruraux de faire face à leurs dépenses de première installation ».

Ces prêts d'un taux d'intérêt de trois pour cent, peuvent représenter de 60 à 75 % de la dépense totale et même atteindre 80 %, compte tenu de la qualité des candidats. Les jeunes agriculteurs, les titulaires d'un brevet professionnel agricole, les bénéficiaires de la promotion sociale et les migrants, peuvent ainsi obtenir des crédits susceptibles de couvrir la plus grande partie de leurs dépenses d'acquisition de terres (58). Par ailleurs, le plafond des crédits attribués à un même emprunteur a été relevé, sans pouvoir cependant excéder 150.000 francs.

En ce qui concerne le crédit à moyen terme, il est destiné à faciliter tous les investissements mobiliers et immobiliers; achat de cheptel, de matériel, frais d'équipement des exploitations, à l'exclusion des fonds de terre. Il est consenti à un taux d'intérêt réduit aux agriculteurs entrant dans l'une des catégories précédemment énumérées (59).

Ainsi le crédit agricole répond-il bien à l'une des exigences de la loi d'orientation, qui est de favoriser l'installation ou la réinstallation des agriculteurs (60). Mais cette même loi assigne en même temps une autre tâche au Crédit, qui est de promouvoir la constitution d'exploitations rentables. C'est pourquoi l'octroi des prêts est assorti de conditions très précises, concernant la superficie des exploitations et l'adjonction à celles-ci de parcelles supplémentaires.

Prévues par la loi du 5 août 1960, des commissions départementales des structures agricoles (61) sont chargées de définir par région naturelle et par nature de culture, quelle doit être la superficie nécessaire pour assurer le plein emploi et la rémunération du capital d'exploitation et du capital foncier. C'est en fonction de la surface de référence ainsi définie par les commissions départementales, que

(58) Décret 65.576 du 15 juillet 1965, *J.O.* du 17 juillet 1965 et arrêté du 25 octobre 1965, *J.O.* du 14 novembre 1965.

(59) Décret 65.577 du 15 juillet 1965, *J.O.* du 17 juillet 1965.

(60) Article 8 de la loi du 5 août 1960.

(61) Arrêté du 14 avril 1962, *J.O.* du 3 mai 1962 modifié par décret 68.281 du 27 mars 1968, *J.O.* du 28 mars.

le crédit agricole dispense ses prêts. De telle sorte que, si l'on envisage comme le Doyen Voirin, le crédit agricole sous l'angle de la finalité, on s'aperçoit que sa fin est double, et c'est tout autant le bien de l'exploitation qui est recherché, que celui de l'individu (62). Pour cet auteur, la fin dernière ou principale du crédit agricole est d'ailleurs le bien de l'exploitation, les autres fins n'étant que secondaires et subordonnées. Pourtant, il apparaît que la limitation des prêts ou leur suppression au-delà d'une certaine superficie (63) témoigne du souci de préserver les petites propriétés, comme le dit expressément l'article 686 du Code rural.

Ce n'est donc pas le seul bien, la seule rentabilité de l'exploitation que favorise la politique du Crédit agricole, mais aussi le maintien d'une classe paysanne nombreuse, en vertu d'une certaine conception de la société, et au détriment de la puissance économique de l'agriculture. Partagé entre sa finalité économique et sa finalité sociale, le crédit agricole ne peut agir avec le maximum d'efficacité (64) ; et s'il est bien certain qu'en pareille matière l'économique et le social interfèrent continuellement, le fait que l'Etat s'interdise de choisir, prouve sa faiblesse ou son refus des responsabilités (65).

En définitive, c'est l'homme qui en subit les conséquences, car ce n'est pas tout de l'installer, encore faut-il qu'il puisse vivre décemment sur sa propriété; ce qui nous amène à étudier les actions tendant à protéger les agriculteurs dans l'exercice de leur activité.

B. — Les actions tendant à protéger les agriculteurs dans l'exercice de leur activité, intéressent la sécurité de leurs personnes et celle de leurs biens.

1° La sécurité des personnes doit elle-même être envisagée de deux points de vue : il s'agit, en quelque sorte, d'une part de la sécurité de l'emploi, et d'autre part de la sécurité dans l'emploi.

(62) P. Voirin, Le Crédit agricole envisagé sous l'angle de la finalité, Notes et Etudes documentaires, n° 2720, 28 novembre 1960.

(63) Décret n° 65.576 du 15 juillet 1965, article 4 : « La valeur de la partie de l'acquisition qui a pour effet de porter la surface de l'exploitation à plus de six fois la superficie de référence, n'est pas prise en compte pour déterminer le montant du prêt. Il n'est pas consenti de prêt si la superficie de l'exploitation constituée excède huit fois la superficie de référence. »

(64) H. de Farcy, Crédit agricole, instrument de développement ? Projet, juillet-août 1966.

(65) En fait, certains conseillers du gouvernement sont favorables à des entreprises de grandes dimensions et ne tiennent pas à sauvegarder l'exploitation familiale. Entre l'expression de la volonté de l'Etat et son application, il y a donc une certaine distorsion. Cf. Y. Tavernier, Les forces syndicales et politiques devant les problèmes fonciers. Tendances et volontés de la société française, Sedeis, 1966, p. 106.

a) La sécurité de l'emploi intéresse au premier chef les salariés agricoles, mais ces derniers, dont le nombre ne cesse de décroître, se trouvent, malgré des conditions de travail bien particulières, dans une situation analogue à celle des ouvriers de l'industrie. L'action de l'Etat en la matière ne présente, de ce fait, aucune originalité notable.

Il n'en va pas de même en ce qui concerne la situation du fermier, du métayer ou de l'héritier de l'exploitant agricole collaborant sans salaire à l'exploitation. Dans ce dernier cas notamment, très fréquent chez les paysans, ceux des enfants qui travaillaient avec leurs parents sur l'exploitation familiale sans percevoir de salaire, se voyaient traités, lors de l'ouverture de la succession de ceux-ci, de la même façon que les cohéritiers n'ayant jamais participé à la mise en valeur du patrimoine. La seule perspective d'un tel partage, avait pour effet de décourager les jeunes gens désireux de rester avec leurs parents sur la propriété familiale. Afin de garantir les droits de ces travailleurs non rétribués, un décret-loi du 29 juillet 1939 a prévu en leur faveur un système de contrat dit de salaire différé (66). Il consiste à reconnaître, lors de la succession d'un exploitant agricole, une créance au profit de ses descendants qui, âgés de plus de dix-huit ans, ont participé effectivement à l'exploitation sans avoir de salaire. Cette créance est calculée pour chacune des années durant lesquelles le descendant aura participé à l'exploitation, sur la base de la moitié du salaire annuel défini par arrêté ministériel, de l'ouvrier agricole logé et nourri, ou de la servante de ferme. Certes, une telle créance demeure faible, car quelle que soit la durée de la collaboration apportée à l'exploitant, elle ne peut excéder l'équivalent de dix années de rémunération; et dix ans d'un demi-salaire d'ouvrier agricole logé et nourri, ne représentent qu'une somme modeste. Mais cela n'empêche pas le système d'avoir un rôle protecteur à l'égard du jeune paysan (67), soit que sa créance lui permette de racheter à meilleur compte la propriété familiale, soit qu'elle rende sa reconversion d'autant moins douloureuse que celle-ci s'effectuera dans de bonnes conditions financières.

En ce qui concerne les fermiers et les métayers, le statut du fermage adopté en 1946 avait essentiellement pour but d'assurer la stabilité du preneur sur le fonds (68). Cette législation prévoyait notam-

(66) Cf. décret-loi du 29 juillet 1939, articles 63 et suivants modifiés par décret du 8 décembre 1954 et l'article 10 de la loi du 5 août 1960.

(67) J.-M. Bermond de Vaulx, Le contrat de salaire différé, J.C.P., 1965, G. 1893.

(68) La bibliographie relative aux baux ruraux est extrêmement abondante. Nous nous contenterons de renvoyer aux études fondamentales de MM. de Juglart et P. Ourliac, « Fermage et métayage dans la législation récente », Librairie de

ment le renouvellement du bail rural par tacite reconduction, et limitait pour les baux à ferme, les cas dans lesquels le bailleur était autorisé à refuser le renouvellement (69). L'application d'une telle législation s'est heurtée à des difficultés pratiques considérables, et les tribunaux amenés à trancher les litiges se sont montrés généralement plus favorables au propriétaire qu'au fermier (70).

Depuis lors, le statut du fermage n'a cessé d'être l'objet de controverses. S'agissait-il de renforcer les privilèges du preneur, les propriétaires y voyaient une nationalisation des terres.

Projetait-on au contraire, de libéraliser les clauses du bail, les preneurs dénonçaient l'intolérable atteinte portée aux conquêtes sociales. Mal informé et prisonnier de forces opposées, l'Etat était paralysé. Ainsi, de 1946 à 1960, le statut du fermage n'a-t-il connu aucune transformation profonde. Il n'est pourtant pas satisfaisant, et le comité Rueff-Armand avait en 1960, dans son rapport sur les obstacles à l'expansion économique, souligné que le maintien automatique d'un fermier sur les terres qu'il cultive, aboutissait à perpétuer des structures périmées, bloquant ainsi tout progrès. Le rapport, en admettant qu'il fallait éviter l'instabilité, dénonçait également le danger de cristallisation de situations anti-économiques. C'était poser le problème sous son vrai jour, qui est celui du choix que doit faire un Etat entre une politique sociale protectrice des droits du preneur, et une politique économique soucieuse d'efficacité. Or ce choix, l'Etat ne l'a pas fait. Les améliorations apportées au statut du fermage par la loi du 5 août 1960 et par celle du 30 décembre 1963, sans être négligeables, n'ont pas eu pour effet de transformer radicalement l'économie de celui-ci (71). L'Etat n'a pris en la matière que des demi-mesures. Dans un article intitulé « Le statut des baux ruraux : réformes, retouches et repentirs », MM. Ourliac et de Juglart déclaraient en 1961 qu' « on aurait beau jeu de reprendre les contradictions qui sont bien souvent celles de la vie rurale. Contradictions internes entre une suppression des obstacles à l'expansion et une orientation qui pose des principes généraux. Contradictions même de principes, qui se proposent à la fois de protéger l'exploitation familiale et qui admettent au moins implicitement que

la Cour de Cassation, 1951 — et « Les récentes modifications au statut des baux ruraux », J.C.P., 1964.I.1825. Cf. aussi P. Viau, « Révolution agricole et propriété foncière », Economie et Humanisme, 1962, ainsi que J. Milhau et R. Montagne, « Economie rurale », P.U.F., 1964, p. 117.

(69) Articles 837 et suivants du Code rural.

(70) A. Martin, La désintégration du statut du fermage par la Jurisprudence, Revue Paysans, février-mars 1961.

(71) R. Savatier, L'évolution du statut du fermage à l'intérieur des nouvelles structures agricoles, D. 1964, chr. 49. — P. Ourliac et M. de Juglart, Les récentes modifications au statut des baux ruraux, J.C.P., 1964.I.1825.

l'avenir économique est aux grandes exploitations, et qu'il faut vider les campagnes de quelque deux millions d'exploitants pour assurer leur productivité » (72). Ce jugement illustre bien l'anarchie d'une politique agricole qui, soumise à des pressions contradictoires et incapable de s'en affranchir, trouve dans le mouvement sans déplacement sa plus haute expression.

On peut évidemment objecter qu'entre les préoccupations sociales et les nécessités économiques, l'alternative est délicate et réclame une grande prudence. Mais n'est-ce pas en définitive l'effet d'une confusion, que de poser le problème en ces termes ? La protection de l'individu ne consiste pas forcément dans son maintien indéfini sur des exploitations exiguës. Au contraire, dans une économie qui évolue à un rythme accéléré, c'est par une formation lui permettant de s'adapter, et des mesures favorisant sa mobilité, que l'individu sera le mieux protégé. Mais une telle manière d'envisager les problèmes est peut-être encore prématurée, dans un pays où l'idée de protection sociale des agriculteurs est toute récente.

b) La protection des agriculteurs dans l'exercice de leur activité a sans doute des origines lointaines puisque, dès l'adoption de la loi du 21 mars 1884 sur la liberté syndicale, les agriculteurs se sont groupés pour former, dans le cadre juridique mis à leur disposition, des caisses ou sociétés de secours mutuel, destinées à les prémunir contre un certain nombre de risques en faisant jouer le principe de la solidarité professionnelle (73). Malheureusement, ce principe n'a pas été appliqué dans tous les domaines.

En raison de l'intervention de règlements restrictifs et aussi à cause de considérations économiques, les caisses d'assurances mutuelles agricoles auxquelles la loi du 4 juillet 1900 a donné un statut, n'ont développé que quatre branches principales d'assurances, se rapportant à l'incendie, aux accidents, au bétail et à la grêle. Or, mis à part les accidents, ces risques n'intéressent pas directement la personne de l'agriculteur. La maladie, l'invalidité, la vieillesse, n'ont été prises en charge que partiellement par la mutualité 1900. Le principe même de la libre affiliation a limité la couverture de tels risques aux paysans riches, capables sans gros sacrifices, de distraire de leurs revenus des cotisations importantes. Mais la grande masse des agri-

(72) P. Ourliac et M. de Juglart, « Le statut des baux ruraux - réformes, retouches et repentirs », J.C.P., 1961.A.1957.

(73) Voir sur la question : J. Milhau et R. Montagne, Economie rurale, P.U.F., 1964, et la bibliographie, p. 406. — L. Valentin, L'action administrative dans la vie rurale, op. cité, pp. 198 et suivantes. — J. Bonneau et R. Malézieux, Mutualité sociale agricole, Berger-Levrault, Paris, 1963. — R. Savy, La sécurité sociale en agriculture dans la Communauté Economique Européenne, L.G.D.J., 1965.

culteurs est restée en dehors du système de protection volontaire, et il a fallu que le législateur intervienne de façon autoritaire pour que progressivement les paysans jouissent des mêmes garanties sociales que les autres catégories professionnelles. C'est même sur le modèle du secteur industriel, mais avec de nombreuses années de retard, qu'a été établie la législation sociale agricole. Le retard n'étant d'ailleurs pas imputable à l'Etat mais en grande partie aux organisations agricoles elles-mêmes, qui se sont opposées pendant longtemps à l'adoption de toute mesure sociale (74). Aussi est-ce avec une extrême lenteur, qu'une législation abondante, mais limitée, est venue introduire dans le monde rural les conquêtes du monde industriel.

Les salariés furent les premiers à bénéficier d'une protection sociale complète, puisque dès 1928 (75) le régime des assurances sociales prévu pour les professions industrielles ou commerciales, leur était applicable.

Les exploitants, fermiers ou propriétaires, durent attendre la loi du 3 janvier 1952 pour jouir des allocations familiales, et la loi du 10 juillet 1952 modifiée par la loi du 5 janvier 1955 pour bénéficier d'une allocation vieillesse. Et c'est seulement en 1961, qu'a été institué pour eux un régime obligatoire d'assurance maladie, invalidité et maternité (76).

Il faut dire qu'en la matière, l'Etat et les organisations agricoles ont fait preuve de peu d'empressement. Il y eut même une conjonction des réticences. L'Etat craignait que la généralisation de la sécurité sociale à l'ensemble des agriculteurs, ne provoquât une forte augmentation des charges de la collectivité. Les professionnels de leur côté, avaient peur de voir augmenter leurs cotisations dans des proportions considérables, dès lors que l'assurance serait obligatoire et le montant des cotisations fixé autoritairement par l'Etat. Le sempiternel prétexte de la spécificité du monde paysan fut alors invoqué, pour conserver au régime des assurances sociales agricoles une organisation particulière d'apparence libérale, mais qui aboutit en fait à restreindre les droits des assujettis.

En effet, pour gérer les services de la sécurité sociale obligatoire des salariés, des prestations familiales, et de l'assurance vieillesse, l'Etat a développé sur le modèle et à partir de la Mutualité « 1900 », une nouvelle branche appelée Mutualité sociale agricole (77).

(74) L. PRUGNAUD, Les étapes du syndicalisme agricole en France, op. cité, p. 113 : La résistance aux lois sociales.

(75) Loi du 5 avril 1928.

(76) Loi n° 61.89 du 25 janvier 1961, *J.O.* du 27 janvier 1961 et rectificatif *J.O.* du 11 février.

(77) Articles 1001 et suivants du Code rural.

Dans le cadre d'une politique cohérente, il eut été logique que les accidents du travail fussent considérés comme relevant de cette dernière branche. Or, l'assurance du risque accident constitue la plus grande partie de l'activité des caisses de la mutualité économique (78). Faire couvrir le risque accident par la mutualité sociale, aurait quasiment abouti à supprimer la mutualité économique. Dès lors, le législateur a maintenu le risque accident du travail en dehors du domaine de la sécurité sociale, ce qui a pour conséquence d'obliger les paysans à souscrire une assurance complémentaire plus onéreuse. De même, la loi du 25 janvier 1961 sur l'assurance-maladie obligatoire des exploitants ne couvre-t-elle pas les accidents du travail ou de la vie privée, ni les maladies professionnelles, en raison du fait que la charge financière qui aurait pesé sur l'Etat et sur l'agriculture aurait été trop lourde (79).

Mais est-il conforme à l'esprit d'une politique de protection sociale d'exclure les risques les plus lourds ? Il y a là une inconséquence dont l'explication se trouve sans doute dans l'exploitation faite par l'Etat des luttes d'influence internes à la mutualité. Malheureusement, ce sont les agriculteurs qui en pâtissent. Aussi doit-on souligner, d'un point de vue doctrinal que, quelle que soit l'importance de l'effort financier de l'Etat dans ce domaine (80), le fait d'appliquer à l'agriculture un régime de sécurité sociale plus restrictif que le régime normal, n'est pas conforme à l'exigence de parité de conditions, posé par la loi d'orientation du 5 août 1960.

2° Il est enfin un dernier aspect de la protection des agriculteurs qui intéresse non plus directement leurs personnes, mais leurs biens. Que survienne une épizootie ou une épiphytie, que les conditions climatiques s'avèrent défavorables, et l'agriculteur subit des pertes considérables, souvent irréparables. S'il lui est possible en recourant à l'assurance, de se prémunir contre la mortalité de son bétail, encore

(78) Au 31 décembre 1961, le montant des cotisations pour les quatre branches de la mutualité économique se répartissait ainsi :

Accidents	321.071.659 F
Incendie	86.946.825 F
Grêle	10.610.566 F
Bétail	105.456 F

chiffres extraits d'un article de M. J. Milhau, Les problèmes de l'assurance mutuelle agricole, D.S., septembre-octobre 1964.

(79) L.P. Delestrée, L'assurance-maladie obligatoire des exploitants agricoles, L.G.D.J., p. 48.

(80) L'aide de l'Etat au régime de sécurité sociale agricole par l'intermédiaire du Budget annexe des Prestations sociales agricoles (B.A.P.S.A.) représente près de 60 % des dépenses de sécurité sociale agricole. Il est vrai que le système de cotisation des agriculteurs est, à bien des égards, critiquable. Cf. M. Lucas et P. Mattei, La Mutualité agricole, Revue pratique de législation agricole, octobre-décembre 1962.

que ce soit à des conditions très onéreuses, ou contre certains fléaux tels que la grêle, aucun système de protection ne le couvre lorsqu'il est victime de ce que l'on appelle les calamités naturelles : inondation, gel ou sécheresse extrême. Il faut alors que l'Etat vienne au secours des agriculteurs sinistrés pour leur permettre sinon de réparer l'intégralité de leurs pertes, du moins de continuer leur exploitation. Cette nécessité est depuis longtemps reconnue, puisque entre 1882 et 1960, vingt-sept propositions de loi portant sur ce sujet ont été déposées, et qu'à deux reprises sous la quatrième République, en 1946 et 1952 des projets de loi ont été préparés.

Aucune de ces tentatives ne devait cependant connaître d'aboutissement, et seule une loi du 26 septembre 1948, vint préciser que des prêts spéciaux à moyen terme pourraient être consentis en cas de calamités publiques par les caisses de crédit agricole, au taux d'intérêt de trois pour cent (81) ; ce qui constitue une aide appréciable sans doute, mais notoirement insuffisante.

Il est vrai que le législateur peut toujours intervenir et prendre des dispositions spéciales quand les circonstances l'exigent (82). Toutefois, cette législation de circonstance n'est pas satisfaisante, car elle est soumise à trop d'aléas politiques, et elle risque d'entraîner des injustices par l'application de régimes de réparation différents selon le temps et le lieu.

Seule une loi organisant un régime général et permanent de garantie contre les calamités, s'avérait donc souhaitable. C'est ce que réalisa la loi du 10 juillet 1964, en instituant un fonds national de garantie contre les calamités agricoles, alimenté à parts égales par une contribution additionnelle aux primes d'assurances agricoles et par une subvention de l'Etat (83).

Cette loi a sans doute des aspects critiquables, que n'ont pas manqué de relever les dirigeants de la Mutualité agricole (84). L'un au moins d'entre eux, nous paraît particulièrement grave : il réside dans la distinction faite par la loi, entre les calamités agricoles proprement dites et les calamités publiques qui, en raison de l'étendue des dommages et de leur nature non spécifiquement agricole, obéissent à un régime de réparation différent (art. 2). Cette distinction malencontreuse risque en effet de ramener la notion de calamité agricole à celle d'un risque assurable. Toute l'ambiguïté de la loi réside d'ail-

(81) Article 675 du Code rural.

(82) Ce fut le cas en 1960 avec la loi du 21 décembre, *J.O.* du 22 décembre, concernant les inondations du Centre et du Sud-Ouest.

(83) Loi n° 64.706 du 10 juillet 1964, *J.O.* du 12 juillet 1964.

(84) J. Milhau, Les problèmes de l'assurance mutuelle agricole, D.S., septembre-octobre 1964.

leurs dans sa double orientation en fonction de laquelle le législateur veut, d'une part garantir le risque non assurable d'importance exceptionnelle (art. 2) ; et d'autre part, encourager les agriculteurs à se garantir par eux-mêmes. C'est ce qui ressort de certaines dispositions de la loi, où il est dit expressément que seuls les sinistrés pouvant justifier que les éléments principaux de leur exploitation étaient assurés au moment du sinistre, pourront bénéficier d'une indemnisation (art. 4). Ou bien encore qu' « en vue de favoriser le développement de l'assurance contre les risques agricoles énumérés par un décret, le fonds prend en charge, pendant une période minimale de sept ans, une part des primes ou cotisations d'assurance afférente à ces risques » (art. 5).

Mais sous réserve de ces critiques, la finalité de la loi est bonne, en ce sens qu'elle tend à protéger davantage l'agriculteur dans l'exercice de son activité. Et la recherche de la sécurité n'est-elle pas le but ultime de toute législation ?

Ceci ne veut pas dire d'ailleurs qu'il soit possible d'assurer dans tous les domaines une sécurité parfaite. Aucune législation ne peut notamment supprimer le risque économique qui provient de l'évolution des techniques et des mœurs; et si de telles tentatives sont entreprises, comme cela s'est fait en France, les problèmes et les difficultés n'en deviennent que plus aigus par la suite.

Le paysan reste donc entièrement soumis au risque économique, c'est-à-dire qu'il doit, comme n'importe quel industriel, avoir une entreprise rentable, faute de quoi il deviendra un prolétaire sur sa propre terre. A moins que, refusant cette situation, il ne parte. Mais partir où, pour faire quoi, dans quelles conditions ?

A ces questions, l'Etat peut et doit répondre, car s'il n'a pas le pouvoir de modifier le sens des évolutions économiques, il dispose des moyens nécessaires pour aménager les transitions et rendre moins douloureux à l'homme les changements de la société.

Section III

LE DEPART

Que l'Etat puisse envisager le départ d'un certain nombre d'agriculteurs et qu'il favorise celui-ci, est une idée qui aurait paru, il y a quelques années, absolument intolérable et comme une atteinte grave portée aux droits de l'homme et du citoyen.

Aujourd'hui sans doute les esprits ont évolué, mais pas au point de consentir sans réticence à une politique d'exode massif, et l'on

oppose toujours volontiers à la conception d'une France sans paysans, une France avec des paysans (85). La résistance des organisations professionnelles, alliée à la complicité des milieux parlementaires, envers toute disposition tendant à favoriser le départ des paysans, demeure encore une constante de la vie politique française. Il est donc compréhensible que l'Etat n'ait pris aucune mesure directe et spécifique en la matière. Ce départ est envisagé seulement sous le couvert d'une politique d'aménagement des structures agricoles, et il est d'ailleurs financé par un Fonds d'action sociale et d'aménagement des structures agricoles (86), lequel recouvre l'ensemble des actions entreprises en matière d'installation, de réinstallation ou de départ des agriculteurs.

Ainsi, les mêmes techniques juridiques peuvent être utilisées indifféremment dans deux sens opposés et elles peuvent favoriser aussi bien le maintien des agriculteurs à la terre, qu'accélérer leur exode. Cette ambiguïté de situation permet au Gouvernement de poursuivre des buts différents de ceux qu'il proclame officiellement rechercher; et il semble bien en effet comme le pense M. Y. Tavernier, que « l'ensemble des techniques élaborées depuis 1960 ont pour objectif essentiel une diminution de la population agricole de l'ordre de 40 à 50 % ». Cet auteur ajoute que « pour imposer cette politique aux organisations professionnelles et la faire approuver par le Parlement, le Gouvernement a dû la situer dans le cadre de la défense de l'exploitation familiale et ne pas dévoiler le but poursuivi. Il a dû également accepter un grand nombre d'amendements qui en limitent l'efficacité. Mais il ne semble pas qu'il considère l'exploitation "moyenne" comme l'unité de production idéale ni, même à court terme, comme la seule formule possible. Elle est pour des raisons politiques et sociales une étape nécessaire » (87).

En somme, il s'agit pour l'Etat de poursuivre une politique d'exode rural en la baptisant d'un autre nom, pour ne pas heurter de front la sensibilité trop vive des paysans à cet égard.

Si d'un point de vue tactique cette politique peut trouver quelque justification, elle ne saurait être admise par le juriste. En effet, que dire d'un Etat qui, pour arriver à ses fins, doit jouer de duplicité

(85) En réponse au livre de MM. M. Gervais, C. Servolin et J. Weil, « Une France sans paysans », Seuil, 1965, le Congrès annuel de la Confédération de la Mutualité de la Coopération et du Crédit agricole de 1966 développa le thème d' « Une France avec des paysans ».

(86) Créé par l'article 26 de la loi complémentaire du 8 août 1962, voir à ce sujet P. Legendre, L'Exode professionnel des agriculteurs et le fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles, D.S., septembre-octobre 1964.

(87) Y. Tavernier, Les forces syndicales et politiques devant les problèmes fonciers, Tendances et volontés de la Société française, Sedeis, 1966, p. 106.

et renier dans le détail les principes généraux qu'il a lui-même posés ? L'existence même d'une telle contradiction remet en cause les fondements de notre droit, car de deux choses l'une :

— ou bien les mesures législatives qui sont prévues par les lois d'orientation contredisent celles-ci sans les annuler, et c'est le chaos législatif, diverses dispositions intervenant sur le même sujet dans des sens contradictoires;

— ou bien, ce sont les mesures d'application d'une loi qui vont à l'encontre de celle-ci. Mais alors, que devient le principe de légalité ? Sans doute n'est-il plus applicable, dès lors que la loi n'est plus vraiment normative et se présente comme un programme d'action aux prescriptions aussi souples que générales. Il faut admettre dans ces conditions que le Gouvernement exerce son pouvoir indépendamment de tout contrôle. En d'autres termes, par un processus inverse de celui connu jusqu'ici, il semble que l'on retourne de l'Etat de droit à l'Etat de police.

Toutefois, malgré la liberté que les gouvernants se sont octroyée dans l'interprétation des principes législatifs, leur action en matière d'exode rural est restée particulièrement timide, comme nous allons le voir en étudiant successivement les trois cas de départ des agriculteurs, à savoir : la migration, la reconversion et la retraite.

A. — La migration.

La migration est un faux départ, puisqu'elle s'analyse en un simple déplacement géographique des hommes, sans perte d'effectifs pour l'agriculture. Le dépeuplement des campagnes s'étant opéré de manière anarchique et inégale, il existe à l'heure actuelle de profonds déséquilibres démographiques entre les différentes régions de France. Les unes souffrent d'un surpeuplement chronique, et les agriculteurs, trop nombreux, n'y trouvent pas suffisamment de terres à cultiver. Les autres agonisent avec une population vieillissante et toujours plus réduite (88). Plutôt que de laisser partir vers d'autres professions les agriculteurs en surnombre des régions pléthoriques, il semble donc logique de favoriser leur installation dans les régions déficitaires; ce qui permet ainsi de conserver aux paysans leur métier et d'opérer une meilleure distribution de la population du territoire.

Cette politique a été mise en œuvre par l'intermédiaire d'un organisme professionnel : l'Association Nationale de Migration Rurale,

(88) R. Livet, L'avenir des Régions agricoles, op. cité, p. 67.

créée sous la forme d'une association de la loi de 1901, et regroupant les principaux syndicats et organismes nationaux agricoles (89).

On peut juger par là de l'extrême prudence des pouvoirs publics, qui n'ont pas voulu intervenir directement dans un domaine où les susceptibilités sont vives. Appliquant la vieille recette de l'administration indirecte, l'Etat s'est contenté de mettre à la disposition de l'A.N.M.E.R., les crédits nécessaires à la sélection des candidats migrants, à la prospection des exploitations vacantes et au versement des indemnités de réinstallation (90).

La formule, en soi, était sans doute heureuse et, compte tenu des moyens financiers mis à sa disposition, il est permis de penser que l'A.N.M.E.R. a obtenu de bons résultats (91). Mais puisqu'il faut en venir aux résultats, il apparaît qu'entre 1949 et 1964, 8.684 migrations intéressant 44.826 personnes ont été réalisées sous l'égide de l'A.N.M.E.R., libérant 124.000 hectares dans les zones de départ et occupant 221.000 hectares dans les zones d'accueil (92). Si l'on songe que, dans le même temps, plus de deux millions de personnes ont abandonné l'agriculture, on s'aperçoit alors que l'action homéopathique menée par l'A.N.M.E.R. ne convient pas au traitement de la maladie.

Il est vrai que tous les candidats au départ ne sont pas candidats à la migration, et que beaucoup d'agriculteurs préfèrent une reconversion totale à la poursuite de leur activité dans une région où ils se sentent dépaysés. L'Etat doit donc faciliter leur reconversion.

B. — La reconversion.

Prévue par les mêmes textes que la migration, la reconversion des agriculteurs pose des problèmes beaucoup plus graves, en raison du nombre élevé des candidats à un changement professionnel. Or, dépourvus de diplômes et sans qualification particulière, les agriculteurs ne trouvent généralement dans les autres secteurs de l'économie que des emplois sans espérance, ou toute promotion est impossible. Le choix qu'ils doivent faire entre une terre qui ne les nourrit plus et un métier nouveau qui y parviendra tout juste, est donc dramatique.

(89) Sur l'Association nationale de Migration rurale devenue en 1959 l'Association nationale de Migration et d'Etablissements ruraux (A.N.M.E.R.), voir D.S., novembre 1963.

(90) Décret n° 63.453 du 6 mai 1963.

(91) L. Leroy, Exode ou mise en valeur des campagnes, Flammarion, 1958, p. 173.

(92) 1° Chiffres extraits de la Revue « Paysans », août-septembre 1966. 2° Les zones de départ et les zones d'accueil sont déterminées par le ministre de l'Agriculture sur la base d'un certain nombre de critères énumérés par les articles 9 et 10 du décret n° 53.643 du 6 mai 1963.

Et la plupart du temps, il ne s'agit même pas d'un choix, mais d'un concours de circonstances qui pousse le paysan au départ, aucune autre solution n'étant possible.

Dès lors, il ne faut pas s'étonner que l'abandon de la terre soit considéré par beaucoup de paysans comme une sorte de fatalité maléfique, à laquelle ils se soumettent par force, mais dont ils repoussent l'idée.

Afin de rendre cette conversion moins amère et de faciliter la mutation professionnelle, l'Etat a pris un certain nombre de mesures dont il a confié l'application à une Association Nationale pour les Mutations Professionnelles, organisme régi par la loi du 1er juillet 1901 qui, comme l'A.N.M.E.R., joue le rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les agriculteurs (93).

Pour remplir la tâche qui lui est dévolue, l'A.M.P.R.A. a créé des échelons régionaux lui permettant d'être mieux informée des problèmes locaux, et de ce fait, plus à même d'entreprendre une action efficace, laquelle tend à apporter aux agriculteurs candidats à la mutation professionnelle, une aide financière mais aussi psychologique.

L'aide financière est constituée par les différentes primes et allocations prévues par le décret du 17 octobre 1963. Il s'agit :

1° des frais de formation professionnelle et des frais de déplacement des stagiaires, occasionnés par leur stage;

2° d'une indemnité destinée à couvrir les frais d'entretien de l'intéressé et des personnes à sa charge, qui est égale au salaire minimum interprofessionnel garanti applicable, majoré de vingt pour cent;

3° d'une prime de départ et d'installation pour ceux des stagiaires ayant subi avec succès les épreuves de fin de stage, d'un montant variable suivant l'importance du dépaysement et la situation de famille du stagiaire;

4° enfin, du remboursement forfaitaire des frais de transport et de déménagement du stagiaire et de sa famille, jusqu'au lieu d'exercice de sa nouvelle profession (94).

Mais à côté de cette aide financière, l'A.M.P.R.A. apporte aux agriculteurs une aide psychologique non négligeable. En effet, cet organisme qui regroupe les différents syndicats et mouvements agricoles, agit sur les milieux paysans par les voies et moyens du syndicalisme. C'est le syndicat qui oriente bien souvent l'agriculteur vers

(93) Ph. Avril, L'A.M.P.R.A., Revue « Paysans », décembre 1964-janvier 1965.
(94) Décret n° 63.1044 du 17 octobre 1963, *J.O.* du 18 octobre, modifié par le décret n° 65.582 du 15 juillet 1965, *J.O.* du 17 juillet 1965.

l'A.M.P.R.A., et qui le conseille dans le choix de sa nouvelle profession. Celui-ci se sentant soutenu jusque dans son métier d'adoption par des organisations qui lui sont familières, n'a plus l'impression d'isolement, que provoque une rupture brutale avec son milieu d'origine.

Ainsi, rendu plus aisé par une formation professionnelle adéquate, des commodités financières appréciables, et se déroulant dans des conditions psychologiques favorables, le départ peut être envisagé par les agriculteurs avec plus de sérénité.

Cependant, si l'on veut bien considérer les chiffres, la proportion des agriculteurs bénéficiaires de l'A.M.P.R.A. est extrêmement faible. Au 31 décembre 1965, quelques huit mille agriculteurs seulement avaient obtenu une aide de cette association. Entre les idées et les faits, les espoirs et les réalisations, il y a là encore une distance inquiétante.

Conscients de ces faiblesses, les pouvoirs publics ont créé un Centre national pour l'aménagement des structures agricoles, établissement public chargé de mettre en œuvre, avec le concours d'organismes conventionnés, la politique définie par l'article 27 de la loi du 8 août 1962 (95).

En somme, après avoir tenté une expérience de collaboration professionnelle, en laissant aux organisations agricoles le soin de mettre en œuvre certains points de sa politique, l'Etat déçu par les résultats obtenus, prend la question sous sa responsabilité directe. Or, il n'est pas prouvé qu'un établissement public soit en mesure de mieux réussir, dans des conditions de fonctionnement similaires à celles des associations professionnelles; car le problème se pose plus en définitive sur le plan financier que sur le plan administratif. Mais, il est curieux de le constater, chaque fois qu'il est amené à engager ses finances dans de fortes proportions, l'Etat a tendance à imposer une gestion publique; ce qui rend toujours plus lourd l'appareil d'intervention, mais non l'intervention plus efficace. En l'occurrence, ce n'est pas la présence d'un établissement public qui peut modifier les décisions des agriculteurs de partir ou de s'installer, mais simplement le niveau des avantages financiers qui leur sont consentis. L'augmen-

(95) Décret n° 66.957 du 22 décembre 1966, *J.O.* du 24 décembre 1966 : « Il est créé un établissement public national ayant pour objet d'assurer l'application des dispositions législatives et réglementaires d'aide à l'aménagement de structures agricoles. Cet établissement est chargé de mettre en œuvre avec le concours d'organismes professionnels conventionnés... les actions prévues par l'article 27 de la loi du 8 août 1962. »

tation constante du nombre de demandes d'indemnité viagère de départ tend à le prouver (96).

C. — La retraite.

La retraite est une idée neuve en agriculture. La psychologie et le mode de vie des paysans y sont opposés : celui qui n'est plus capable d'assumer les durs travaux des champs, trouve cependant sur la ferme une occupation à la mesure de ses forces. Aussi, la modique retraite versée à l'aïeul, a-t-elle été considérée longtemps dans la famille paysanne comme un salaire d'appoint, mais elle n'entraînait pas le départ de celui-ci. Or, le maintien de générations âgées sur les exploitations retarde bien souvent le changement souhaité des structures foncières. Pour accélérer le processus de mutation de l'agriculture, l'Etat a donc incité, par le moyen d'avantages financiers, les paysans âgés à céder leurs exploitations.

La loi du 8 août 1962 a posé, en ce sens, le principe de l'allocation d'un complément de retraite aux agriculteurs qui, par la cession de leurs terres, favorisent un aménagement foncier. Les décrets du 6 mai 1963 et du 15 juillet 1965 sont venus fixer le montant et les conditions d'attribution de ce complément de retraite, plus précisément appelé indemnité viagère de départ (97).

Le but principal de cette réglementation est en effet, d'obtenir le départ rapide du plus grand nombre possible d'agriculteurs âgés, afin que la psychologie paysanne traditionnelle ne pèse pas à contre-courant des évolutions jugées nécessaires. La preuve en est donnée, par l'exigence faite à l'encontre des bénéficiaires de l'indemnité viagère de départ, de cesser toute participation directe ou indirecte à la mise en valeur de l'exploitation (98). Les pouvoirs publics ne veulent pas que cette indemnité octroyée à l'occasion d'une cession de propriété entre parents et enfants, puisse constituer un appoint de ressources qui permettrait à la famille paysanne de se perpétuer tant bien que mal dans un cadre figé.

En termes de finalité, ce n'est donc plus l'homme qui est pris en considération, mais l'exploitation. L'action sur les hommes n'est ici

(96) Indemnités viagères de départ :

Déposées		*Acceptées*	
1965	15.980	1965	6.501
1966	68.118	1966	35.485

Chiffres extraits du Bulletin de statistique agricole de décembre 1966.

(97) Décret n° 63.455 du 6 mai 1963 modifié par décret n° 65.578 du 15 juillet 1965, *J.O.* du 17 juillet 1965. Cf. également R. M., Les nouvelles mesures sociales en agriculture, R.A., 1968, p. 478.

(98) Article 4 du décret 63.1006 du 7 octobre 1963, *J.O.* du 8 octobre 1963.

que le prétexte à une action sur les structures. Et l'on peut se demander si en définitive ce paysan dont on se plait tant à vanter les mérites, a jamais été le premier souci d'une démocratie qui se prétend sociale (99). Au contraire, il semble bien que ce dernier soit sacrifié à une politique de transformation accélérée des structures foncières et d'aménagement de l'espace rural; politique dont nous allons essayer d'exposer les principes.

(99) Article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

CHAPITRE II

L'action sur l'espace.

Alors que l'intervention de l'Etat, en matière sociale, est apparue longtemps comme inutile, dans une société paysanne où la population était dense, son action sur l'espace rural est au contraire des plus anciennes. Qu'il s'agisse de la protection des bois et des forêts, de la police et de la conservation des eaux, de la réglementation du droit de chasse, ou encore d'équipement rural, des règles précises ont été depuis longtemps édictées dont le garde champêtre reste l'instrument et aussi le symbole attendrissant et suranné.

Mais en dehors des mesures de police ci-dessus rappelées, l'Etat a été amené à s'occuper de l'espace rural sous l'effet d'une double série de facteurs. D'une part, la division extrême des fonds de terre, conséquence des règles successorales du Code civil, a abouti à faire d'un grand nombre d'exploitations agricoles des unités de production qualifiées, à juste titre, d'anti-économiques, dans le temps même où l'industrialisation du pays et la mécanisation de l'agriculture exigeaient que les cultures, pour être lucratives, soient réalisées de manière rationnelle, sur des surfaces plus étendues.

D'autre part, le phénomène d'exode des populations rurales vers les villes a vidé des régions entières, accentuant ainsi les déséquilibres profonds existant dans le degré de développement des différentes provinces.

Afin de réduire le morcellement des terres en partie responsable du manque de dynamisme de notre agriculture, et afin d'éviter que des écarts trop grands se creusent entre les régions prospères et industrialisées et les régions à vocation essentiellement rurale, pauvres et en voie d'abandon, l'Etat est intervenu.

C'est cette intervention qui se situe à deux niveaux : celui de l'exploitation agricole et celui, plus élevé, de l'aménagement du territoire, qu'il convient d'analyser ici.

Section I

AU NIVEAU DE L'EXPLOITATION

Bien que couramment employé, le terme d'exploitation agricole manque de clarté car il possède deux sens distincts et désigne indifféremment la propriété ou l'entreprise agricole. Mais la propriété ne se confond pas nécessairement avec l'exploitation, ni l'exploitation avec la propriété. Tel fonds de terre donné en fermage ne devient pas, pour cela seul, une exploitation; et en revanche la réunion par un fermier d'un certain nombre de parcelles louées à divers propriétaires, peut en constituer une.

Cette imprécision terminologique n'est que le reflet des incohérences de la politique suivie jusqu'ici, laquelle veut, tout à la fois, protéger l'exploitation, reconstituer la propriété familiale et adapter exploitation et propriété aux exigences modernes de la production. Or, nous allons le voir, ces différents impératifs sont en grande partie contradictoires.

A. — La protection de l'exploitation.

La petite exploitation familiale paysanne étant considérée de manière intangible comme la forme la plus parfaite de mise en valeur de la terre, l'Etat a constamment manifesté le souci de la défendre aussi bien contre les risques de démembrement, que contre une disparition par regroupement.

1° En ce qui concerne le démembrement, l'Etat a essayé de réformer les principes du partage successoral établis par le Code civil et fondés sur une conception individualiste du droit de propriété, aboutissant à une véritable pulvérisation de la propriété du sol.

La loi du 19 décembre 1961 (1) est venue apporter un tempérament aux dispositions du premier alinéa de l'article 825 du Code civil, prévoyant que « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, en spécifiant qu'à défaut d'accord amiable, l'indivision de toute exploitation agricole, constituant une unité économique et dont la mise en valeur était assurée par le défunt ou par son conjoint,

(1) Loi n° 61.1378 du 19 décembre 1961 modifiant l'article 825 du Code civil.

peut être maintenue dans certaines conditions ». Ce maintien cependant ne peut être supérieur à cinq ans, sauf dans le cas où il existe un héritier mineur; le délai courant dans cette hypothèse, jusqu'à sa majorité.

Une telle mesure a sans doute l'avantage d'éviter tout démembrement précipité de l'exploitation, mais elle n'a qu'un effet temporaire. On constate aisément ici, l'incompatibilité existant entre l'exploitation envisagée en tant qu'unité économique, et le droit de propriété. Il en est de même lorsqu'une exploitation remembrée doit faire l'objet d'un partage. Le législateur n'a pas pu prendre de décision de protection absolue. Il se contente d'exiger que toute division des parcelles soit soumise à la commission départementale de réorganisation foncière et du remembrement (2), afin que celle-ci procède au lotissement des droits sur les terres à diviser, de telle sorte que les nouvelles parcelles conservent de bonnes conditions d'accès et de mise en valeur (3).

Ainsi voit-on l'Etat singulièrement démuni, puisqu'il n'est même pas en mesure de maintenir intégralement les effets de son action. Ici encore, le droit de propriété l'emporte sur l'intérêt de l'exploitation et l'on conçoit mal comment il pourrait en être autrement, à moins de supprimer ce droit et de geler les structures foncières, une fois définie et constituée une exploitation type. Or, il en est de l'exploitation idéale comme des Constitutions parfaites : elles se révèlent souvent, à l'usage, plus néfastes que bienfaisantes.

C'est pourtant dans cette direction que l'Etat s'est orienté, poussé par une partie de la paysannerie qui, malgré sa volonté affirmée de modernisme, est souvent séduite par des solutions de style corporatif. La loi du 8 août 1962 soumet ainsi à autorisation préalable du Préfet, toute réunion de fonds de terre qui aurait pour conséquence de ramener la superficie d'une exploitation en deçà d'un minimum fixé par arrêté ministériel, selon les critères retenus par l'article 7 de la loi du 5 août 1960.

Il y a donc une limite inférieure de viabilité que le législateur s'efforce de faire respecter, de même d'ailleurs qu'une limite supérieure, par l'interdiction des cumuls abusifs.

2° La loi du 8 août 1962 prévoit, en effet, qu'une commission départementale des cumuls fixe pour chaque région naturelle et, selon la catégorie des terres, la nature des cultures et les types d'exploitation, la superficie maximum au-delà de laquelle tout cumul d'exploitation est soumis à autorisation préalable.

(2) Articles 188-1 et suivants du Code rural.
(3) Article 35 du Code rural.

Compte tenu des impératifs techniques et économiques qui obligent les agriculteurs à disposer de superficies toujours plus vastes, cette règle est certainement anachronique. En fait, elle trouve son explication dans la forte pression que les paysans ont exercée sur l'Etat pour la faire adopter. Il suffit de rappeler à ce sujet « l'affaire Gabin » et les thèses soutenues à cette occasion par le Centre des jeunes agriculteurs (4).

Car, si les jeunes paysans admettent volontiers et souhaitent même l'agrandissement des exploitations, ils désirent éviter aussi l'accaparement des terres par de grands propriétaires fonciers, ou des personnes extérieures à l'agriculture faisant appel à une main-d'œuvre salariée.

Comme leurs aînés, ils restent attachés au statut de travailleur indépendant, voire de chef d'entreprise, et s'ils acceptent de n'être point propriétaires, ils tiennent à rester des exploitants libres. C'est la raison pour laquelle ils veulent instaurer, dans le prolongement de la loi du 8 août 1962, un système dans lequel la propriété culturale serait reconnue à côté de la propriété foncière, comme cela existe depuis longtemps en matière commerciale (5).

Mais outre le fait que cette propriété culturale présente un certain nombre d'inconvénients qui ont été dénoncés par le Comité « Rueff-Armand » et par le président de la fédération de la propriété agricole M. F. Robin (6), l'Etat, obéissant à des influences contraires, n'a jamais voulu la reconnaître. Sans qu'il soit nécessaire de prendre position en faveur de l'une ou de l'autre thèse, on peut constater cependant, qu'après avoir fait sienne une partie des thèses du C.N.J.A., l'Etat refuse d'en cautionner l'aboutissement logique qui est la reconnaissance du primat de l'exploitation sur la propriété. Dès lors, la législation en vigueur ne peut atteindre les fins pour lesquelles elle a été adoptée, ce qui constitue un non-sens juridique. Ce non-sens est d'ailleurs implicitement reconnu par l'Etat, puisque, dans une circulaire du 13 février 1963, le ministre de l'Agriculture a précisé qu'en matière de cumuls, c'est l'autorisation qui devait représenter le régime normal, l'interdiction n'étant qu'exceptionnelle (7).

(4) M. Debatisse, La Révolution silencieuse, op. cité, p. 211.

(5) La thèse favorable à la propriété culturale est exposée par P. Viau dans son livre « Révolution agricole et propriété foncière », Economie et Humanisme, 1962.

(6) M. F. Robin est intervenu à diverses reprises sur ce sujet. Cf. La Renaissance agricole, 1964, « Malaise agricole et propriété foncière » ; Revue politique et parlementaire, octobre 1964, « La rénovation des structures foncières ne résoudra pas la crise agricole ».

(7) D. Chabanol, Aspects structurels de la politique agricole, Analyse et prévision, février 1967, p. 98.

On peut trouver à cette attitude des pouvoirs publics quelque justification d'opportunité, et notamment le fait qu'ils soient parfois obligés de céder devant certaines revendications sociales, quitte à revenir ensuite sur ces concessions, pour des raisons économiques. Mais, s'il est des lois qui sont prises pour faire plaisir et pour ne pas être appliquées et des mesures d'application qui n'ont aucun rapport avec l'expression de la souveraineté nationale, le droit devient de l'arbitraire et la démocratie un mythe.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'il s'agit, non plus de protéger l'exploitation existante, mais de constituer des exploitations nouvelles, les remaniements fonciers auxquels cette opération donne lieu ne peuvent prendre d'autres formes que celles d'échanges et de transferts de propriétés.

B. — Le reconstitution de l'exploitation.

Il ne fait aucun doute que l'excessif morcellement de la propriété constitue un obstacle fondamental à la mise en valeur rationnelle et économique des terres. La dispersion des parcelles multiplie les déplacements et les pertes de temps. L'exiguïté des champs empêche l'emploi efficace d'engins mécaniques. Bien souvent même, les fonds enclavés, ou de dimensions trop réduites pour être exploités, sont abandonnés par leurs propriétaires et laissés incultes. Enfin, d'une manière générale, la petitesse de certaines exploitations ne leur permet pas, comme le soulignait le Premier ministre à l'Assemblée nationale le 18 mai 1960, « d'atteindre un niveau de revenu suffisant, quels que soient les efforts consentis en matière de prix ». La réorganisation des structures foncières se présente donc comme une nécessité.

Le problème n'est cependant pas nouveau, et les pouvoirs publics s'en préoccupent depuis plus d'un siècle déjà, puisqu'une loi du 21 juin 1865 prévoyait la constitution d'associations syndicales de propriétaires, pour exécuter tous les travaux agricoles d'intérêt collectif (8).

Mais les règles édictées par le législateur, qui laissaient à l'initiative privée la responsabilité du regroupement et de l'aménagement des exploitations, sont restées pendant longtemps trop libérales et leurs résultats furent minimes. L'idée s'est alors peu à peu imposée, que l'Etat devait procéder par voie d'autorité, et c'est ainsi qu'il dispose à l'heure actuelle d'un arsenal juridique complet, avec les lois relatives à la récupération des terres incultes, au remembrement et à l'activité des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural.

(8) A. Dumas, Le Remembrement rural, Sirey, 1963, p. 9.

1° La récupération des terres incultes (9).

La récupération des terres incultes se présente comme une mesure destinée à éviter les conséquences les plus graves de l'exode rural et du morcellement des terres. En effet, de nombreux ruraux devenus urbains, ne font pas fructifier leurs fonds, soit par négligence, soit pour d'autres raisons, alors que les cultivateurs restants n'arrivent pas à agrandir leurs exploitations (10). Il semble donc logique d'attribuer ces parcelles improductives aux agriculteurs du voisinage, dans la mesure où cette attribution ne porte pas atteinte aux dispositions relatives aux cumuls d'exploitations (11).

C'est le Tribunal d'instance qui accorde éventuellement le droit d'exploiter au demandeur et qui fixe, à défaut d'accord amiable, les conditions de jouissance du bien et le montant du fermage (12).

Il convient de remarquer à ce sujet qu'il ne s'agit, dans ce cas, que d'un droit d'exploiter et non d'un transfert de propriété. L'éternelle opposition entre les deux notions se retrouve ici encore.

En revanche, pour les fonds portés à l'inventaire des terres incultes en application d'un décret du 11 octobre 1962 (13) le préfet peut, après mise en demeure restée sans effet, adressée au titulaire du droit d'exploitation ou au propriétaire, provoquer, s'il le juge utile, l'expropriation des fonds en vue de la vente (14).

De même, lorsque certains périmètres de terres demeurent incultes malgré l'application des mesures précédentes, le préfet peut consulter la commission départementale de réorganisation foncière et de remembrement sur l'opportunité de leur mise en valeur, après acquisition amiable ou expropriation, en vue de constituer de nouvelles exploitations (15).

Celles-ci sont proposées aux anciens propriétaires détenteurs d'apports équivalents en valeur, qui s'engagent à en assurer la culture et à acquitter la part de dépenses d'aménagement restant à la charge de l'attributaire. En cas de refus, ou bien si les apports primitifs sont insuffisants en valeur par rapport à la nouvelle exploita-

(9) « Doivent être considérées comme incultes et être, en conséquence, portées friches dans le projet d'inventaire, sauf exception motivée, les terres qui depuis un temps déterminé compris entre trois et six ans, fixé par le préfet, sur proposition de la commission départementale, n'ont pas été l'objet d'une utilisation agricole, pastorale ou forestière régulière et effective. » Article 4, décret n° 62.1217 du 11 octobre 1962.

(10) P. Viau, Révolution agricole et propriété foncière, p. 64.

(11) Article 39, alinéa 1er du Code rural.

(12) Décret n° 62-1216 du 11 octobre 1962.

(13) Décret n° 62.1217 du 11 octobre 1962.

(14) Décret n° 62.1398 du 26 novembre 1962.

(15) Décret n° 63.395 du 10 avril 1963.

tion, les propriétaires sont indemnisés en tenant compte de la valeur des biens fonciers avant l'opération d'aménagement.

La récupération des terres incultes possède ainsi une double utilité; elle permet d'une part, d'améliorer les exploitations auxquelles sont adjoints les fonds de terre en friche, et d'autre part elle rend vie à certains territoires qui seraient, autrement, voués à l'abandon.

Toutefois, il faut pour juger de l'intérêt d'une telle législation en connaître la portée, c'est-à-dire en l'occurrence, la surface agricole à laquelle elle est susceptible de s'appliquer. Or, les terres incultes en France recouvrent quatre millions d'hectares du territoire agricole, et l'on estime que le cinquième seulement de cette surface peut faire l'objet d'une mise en valeur (16), soit 800.000 hectares sur les trente-quatre millions que représente la superficie agricole utile de la France.

Dans le cadre de la politique de réorganisation foncière entreprise par l'Etat, ces mesures qui n'intéressent qu'un quarante-huitième du territoire cultivé, sont donc marginales et ne peuvent que renforcer et compléter une action plus large qui est précisément celle du remembrement.

2° Le remembrement (17).

D'après le Code rural, le remembrement consiste « en une nouvelle distribution des parcelles morcelées et dispersées. Il a pour but exclusif d'améliorer l'exploitation agricole des biens qui y sont soumis. Il doit tendre à constituer des exploitations rurales d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien regroupées » (18). Il a été aussi défini comme « l'amélioration des conditions d'exploitation d'un territoire agricole, en substituant à la division parcellaire défectueuse existante, une nouvelle division parcellaire permettant à l'exploitation agricole de s'exercer sur des pièces de terre suffisamment étendues, de formes adaptées à la traction mécanique, placées dans les conditions les plus favorables au point de vue des accès et de l'écoulement des eaux superficielles » (19).

(16) Cf. R. Randier, Le remodelage des structures foncières, D.S., septembre-octobre 1964. — Ch. Ollier et J. Rondepierre, Equipement rural et améliorations foncières, L.G.D.J., 1968.

(17) Voir sur ce sujet J.-M. Schmerber, Remembrement rural et réorganisation foncière, Jurisclasseur administratif (J.C.A.), fascicule 355. A. Dumas, Le remembrement rural, Sirey, 1963. J.-M. Schmerber, Le remembrement rural, L.G.D.J., 1967. M. Poirée et J. Roche, L'aménagement foncier et rural et la technique du remembrement, L.G.D.J., 1968.

(18) Article 19 du Code rural.

(19) Définition donnée par M. A. Blanc, directeur général du Génie rural, cité par M. Cépède et G. Weill, L'agriculture, p. 275.

Le remembrement recouvre donc deux actions distinctes bien que complémentaires. La première tend à réduire le morcellement de la propriété en regroupant les parcelles appartenant à un même propriétaire, sinon en un ensemble d'un seul tenant, du moins en quelques blocs peu nombreux et d'accès toujours libre. Quant à la seconde, elle intéresse le remodelage des champs dont les dimensions doivent permettre l'emploi d'engins mécaniques et elle essaie d'éviter la multiplication des parcelles sur une même propriété.

Le remembrement supprime ainsi les effets du morcellement et du parcellement et il présente, de ce point de vue, de multiples avantages.

a) Les avantages que l'on peut attendre du remembrement sont théoriquement immenses et concernent la liberté d'exploitation, l'efficacité de celle-ci, et sa rentabilité.

Tout d'abord, en supprimant les enclaves et en aménageant le libre accès à toutes les parcelles, le remembrement supprime en même temps, outre de nombreux litiges relatifs aux droits de passage, l'obligation pour les exploitants de se soumettre au même rythme d'assolement. Chaque exploitant est donc libre de cultiver sur son sol ce qu'il veut, au moment où il le désire.

Ensuite, la constitution de champs de vastes dimensions, permet de motoriser la culture et de mieux utiliser les machines, ce qui aboutit à une mise en valeur plus efficace des terres.

Enfin, cette mise en valeur se fait de manière économique par la réduction du temps consacré aux trajets dus à l'éloignement des parcelles et aux manœuvres nombreuses qu'impose l'exiguïté des champs; ce qui se traduit par une sensible diminution des frais généraux.

D'après les spécialistes, ces avantages réunis, aboutiraient à des hausses de rendement de près de vingt pour cent et à une augmentation des gains d'environ trente pour cent (20).

Il faut cependant remarquer que les études effectuées sur le sujet sont rares, et se situent au niveau de l'exploitation ou de la commune. Or, il serait intéressant de ne point s'en tenir à une analyse microéconomique, et de juger le remembrement dans une perspective plus vaste, au niveau du secteur agricole dans son ensemble, pour pouvoir apprécier sa portée véritable. Une telle étude apparaît d'autant plus nécessaire, que le remembrement doit se concevoir dans une vision prospective du monde agricole et qu'il convient de savoir ce que l'on veut obtenir avant de mettre en œuvre une procédure aussi lourde.

(20) Pourcentages donnés par MM. J. Milhau et R. Montagne, L'Agriculture aujourd'hui et demain, op. cité, p. 152.

b) Parce qu'il touche au droit de propriété, le remembrement est en effet d'une mise en œuvre extrêmement lourde.

La législation le concernant a connu trois phases principales correspondant à une intervention de plus en plus marquée de l'Etat (21). La phase individualiste correspond aux lois des 21 juin 1865 et 3 novembre 1884, qui se contentent d'encourager les propriétaires à procéder au regroupement de leurs terres. La phase majoritaire lui succède avec la loi du 22 décembre 1888, qui prévoyait qu'au sein des associations syndicales de propriétaires, une majorité qualifiée pouvait décider d'entreprendre les travaux d'amélioration foncière. Par la suite, la loi Chauveau du 27 novembre 1918 et le décret-loi du 30 octobre 1935, sont venus renforcer les moyens d'action des associations syndicales, mais laissaient aux propriétaires fonciers l'initiative et la responsabilité des opérations de remembrement. Ce n'est qu'avec la loi du 9 mars 1941, complétée et remaniée depuis à de nombreuses reprises (22), que l'on entre dans la phase contemporaine, dite administrative, parce qu'elle fait appel à des procédures autoritaires.

Les opérations de remembrement s'effectuent actuellement de la façon suivante :

— Sur proposition des propriétaires, des exploitants, ou des services du ministère de l'Agriculture, une commission de réorganisation foncière et de remembrement rural peut être mise en place dans les communes, par arrêté préfectoral.

Cette Commission comprend, sous la présidence du juge du tribunal d'instance du canton, quatre représentants de l'administration (23), trois propriétaires exploitants, ou à défaut trois exploitants, et le maire de la commune ou l'un de ses adjoints. Sa mission consiste, dans un premier temps, à donner son avis sur la délimitation des différents périmètres d'aménagement foncier et notamment sur celui à l'intérieur duquel doivent être entreprises les opérations de remembrement (24). Si l'avis de la commission communale est

(21) Des auteurs comme J. Milhau (op. cité. p. 159), P. Viau (Révolution agricole et propriété foncière, p. 67) et A. Dumas (Le Remembrement rural, p. 9) utilisent tous trois cette distinction mais n'observent pas tout à fait la même chronologie. Nous adoptons pour notre part celle de M. A. Dumas.

(22) Cf. notamment : décret du 7 janvier 1942 ; ordonnance de validation du 7 juillet 1945 ; décret n° 54.1251 du 20 décembre 1954 ; décret n° 55.1272 du 20 septembre 1955 ; ordonnance n° 59.246 du 4 février 1959 et loi du 2 août 1960, *J.O.* du 4 août 1960.

(23) Le délégué de l'ingénieur en chef du génie rural, le délégué de l'ingénieur en chef des services agricoles, le délégué du directeur départemental des contributions directes et du cadastre, le délégué du conservateur des eaux et forêts.

(24) Article 3 du Code rural.

confirmé par une commission départementale, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et composée des représentants de l'administration, des propriétaires et de la profession agricole, le préfet fixe par arrêté les périmètres soumis aux diverses opérations d'aménagement et ordonne celles-ci (25).

Dans un deuxième temps, la commission communale va alors faire procéder à une étude détaillée de l'état parcellaire de la zone à remembrer. Les documents établis à cet effet par un géomètre sont déposés à la mairie de la commune pendant une durée d'un mois, où tous les intéressés peuvent en prendre connaissance et formuler éventuellement des observations (26). La commission communale se réunit à nouveau pour se prononcer définitivement sur les rectifications qui lui ont été ainsi suggérées. Ses décisions peuvent toutefois être portées par les intéressés, ou par l'ingénieur en chef du génie rural, devant la commission départementale, laquelle dispose de deux mois pour statuer, et peut modifier le plan de remembrement. La décision de cette commission est communiquée au Préfet dans la quinzaine où elle a été prise, et celui-ci a la faculté, soit de la déférer dans le même délai devant le ministre de l'Agriculture s'il le juge utile, soit de l'entériner. Dans cette dernière hypothèse, la décision devient exécutoire, et ne peut plus être attaquée que par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Cette description, pourtant sommaire, du lourd processus nécessité par les opérations de remembrement, permet de mieux comprendre la lenteur extrême de leur déroulement (27).

Dans un exemple de chronologie des principales décisions administratives prises au cours d'une opération de remembrement, portant sur 810 hectares et 59 exploitations, M. L. Valentin fixe le début de l'entreprise au 25 avril 1957 et la prise de possession des nouveaux lots au 1er septembre 1961 (28), soit près de quatre ans et demi pour remembrer l'équivalent de deux grosses propriétés. Or, pendant la même période, sept cent mille personnes ont abandonné l'agriculture, et un agriculteur sur quatre a quitté la terre entre 1954 et 1962 (29).

Si l'on reprend l'exemple précité, cela signifie que sur les 59 exploitations existant à l'origine, près d'une quinzaine avaient des chances de disparaître, permettant ainsi de nombreux regroupements.

Dans ces conditions, le remembrement est-il vraiment indispensable ? Comme on veut bien le laisser croire ?

(25) Article 4 du Code rural.
(26) Article 10 du Code rural.
(27) Voir, sur le sujet, l'ouvrage déjà cité de M. A. Dumas.
(28) L. Valentin, L'Action administrative dans la vie rurale, op. cité, p. 127.
(29) Cf. « Une France sans paysans », op. cité, p. 9.

c) On ne met généralement pas en cause le remembrement, et dans le concert de louanges qui lui sont dédiées, toute contestation est considérée comme une note discordante. La discordance cependant n'est pas synonyme d'erreur, et les manifestations épisodiques d'agriculteurs mécontents, prouvent qu'en la matière, l'harmonie n'est pas toujours totale.

Le remembrement, il est vrai, se heurte à un handicap sérieux : celui de la propriété. Or, rien n'est si prompt à s'alarmer que la propriété, et l'esprit paysan de ce point de vue a peu évolué depuis Honoré de Balzac. La possession de la terre reste la source de terribles passions et de sourdes querelles.

Toute entreprise de réorganisation foncière doit donc trancher dans le vif des liens où l'affectivité se mêle étroitement à l'intérêt. Les contestations apparaissent alors comme inévitables, et le premier effet du remembrement est certainement de donner de l'occupation aux tribunaux. Dans l'ouvrage qu'il a consacré à la question, M. A Dumas révèle avoir examiné plus de quatre cents décisions ou jugements du Conseil d'Etat ou des Tribunaux administratifs. Encore n'est-ce là qu'une partie de la jurisprudence, laquelle s'est accrue depuis. Pour reprendre une expression à la mode, les « retombées » juridiques du remembrement sont importantes. On pourrait aussi ajouter parmi ses effets secondaires, la création d'emplois de géomètres dont le nombre restreint est une des causes de la lenteur des opérations (30).

Toutefois, il est bien évident que ces péripéties sont négligeables, dès lors que le résultat est excellent et que la productivité des exploitations se trouve améliorée dans de fortes proportions. Mais justement, le résultat nous paraît être contestable, en vertu de trois ordres de considérations :

Tout d'abord, l'effort de remembrement a été entrepris jusqu'ici surtout dans les régions riches et plates de la moitié Nord de la France, où sa réalisation était aisée et sa rentabilité certaine (31). Ce qui a, d'ailleurs, accentué les inégalités régionales au lieu de les atténuer. Mais il n'est pas certain qu'il puisse être appliqué de la même manière dans les contrées au relief contrasté. Des problèmes pratiques se posent, sur lesquels nous auront l'occasion de revenir.

En second lieu, la rapidité de l'évolution socio-économique du monde rural, le rend parfois sans intérêt, compte tenu des délais

(30) D. Chabanol, Aspects structurels de la politique agricole, Analyse et Prévision, février 1967, p. 100.

(31) Cf. L. Rieveau, Où en est le remembrement rural en France ? Etudes rurales, juillet-septembre 1965. Dix départements du bassin parisien représentent 50 % de la surface totale remembrée en France.

nécessaires à sa réalisation. Et si l'on admet qu' « il représente une tâche permanente, et que le jeu combiné des ventes, des cessions et des partages (32) et d'une évolution technique qui fait augmenter les seuils de rentabilité, oblige à reconsidérer les situations qui, dix ans plus tôt, auraient été réglées » (33), comme il n'est pas prévu de remembrer plus de 750.000 hectares par an, la simple addition des surfaces déjà remembrées et devant l'être à nouveau, à celles qui ne l'ont jamais été, aboutit à faire prendre chaque année au programme en cours, un an de retard (34).

Enfin, le remembrement est une entreprise illusoire, car s'il réduit les frais généraux de l'exploitation, il ne confère pas à celle-ci une plus grande étendue. Or, une propriété trop petite pour faire vivre une famille, le restera quelles que soient les améliorations apportées aux conditions d'exploitation. Le mieux-être qu'apporte le remembrement n'est qu'une illusion de bien-être, parce qu'il ne débouche sur aucune solution définitive. La preuve en est, qu'il a fallu chercher de nouvelles formes d'organisation foncière, ce qui a donné naissance aux S.A.F.E.R.

3° Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (35).

Fruits de passions violentes et contradictoires, les S.A.F.E.R. portent la marque d'un certain romantisme. Elles ont été conçues, en effet, par les jeunes agriculteurs qui, animés d'idées généreuses, veulent relever le défi que leur lance le capitalisme industriel, en faisant peser sur leur liberté d'exploitants indépendants et sur l'exploitation familiale, de lourdes menaces.

Tenants d'un socialisme agraire teinté de corporatisme, les jeunes agriculteurs voient dans les S.A.F.E.R., l'instrument privilégié de leur lutte pour un monde à base de justice, d'égalité, et de solidarité. Cette chaleureuse passion en a rencontré une autre, plus froide, plus lucide et différemment orientée, mais tout aussi vive, celle que M. M. Debré voue à l'Etat, qu'il veut entreprenant, rationnel, efficace.

(32) Malgré les dispositions de l'article 35 du Code rural.

(33) D. Chabanol, article précité.

(34) Le V[e] Plan a fixé le chiffre de 750.000 hectares remembrés par an en 1970. La S.A.U. de la France est d'environ 35 millions d'hectares sur lesquels 10 millions d'hectares doivent être remembrés en priorité. La moitié du programme d'urgence a été réalisée jusqu'ici. En raisonnant sur une moyenne de 15 millions d'hectares, nous constatons qu'il faudrait remembrer au minimum chaque année 1,5 millions d'hectares pour assurer un remembrement permanent.

(35) Voir sur le sujet : E. Lecomte, Les S.A.F.E.R., Librairies techniques, 1963 ; J. Alias, Les S.A.F.E.R., thèse Toulouse, 1965, dactylographiée. Le contentieux des décisions prises par les S.A.F.E.R., note J. D. M., A.J.D.A., 1968, p. 577 ; J. Megret, Droit de préemption des S.A.F.E.R., A.J.P.I., 1968, p. 852.

L'idée des S.A.F.E.R. avait de quoi le séduire, car elle permettait à l'Etat de mieux contrôler le marché des biens fonciers et de mettre de l'ordre dans les structures agraires. Ces ardeurs conjuguées devaient cependant pour arriver à leurs fins, vaincre la coalition des intérêts et des craintes idéologiques qui voyaient dans les S.A.F.E.R. le cheval de Troie du collectivisme (36). C'est ce qui explique que leur statut ait été élaboré en trois étapes, et que leur rôle soit toujours controversé après plusieurs années d'existence.

a) Trois textes fixent le statut des S.A.F.E.R. : la loi du 5 août 1960, le décret du 14 juin 1961, et la loi du 8 août 1962.

La loi du 5 août 1960, afin de donner satisfaction aux jeunes agriculteurs sans inquiéter profondément les propriétaires fonciers, ne retient que des principes très libéraux (37). Les S.A.F.E.R. sont, d'après cette loi, des sociétés privées dont la création paraît être le fruit d'une libre initiative. Toutefois, pour qu'elles collaborent à une tâche d'intérêt général (l'aménagement foncier et l'établissement rural), et qu'elles bénéficient, en conséquence, de certains avantages financiers tels que subventions, prêts et régime fiscal privilégié, leur création et leur fonctionnement obéissent à des règles particulières.

Elles doivent être agréées par un arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances, qui fixe leur zone d'action. Elles ne peuvent avoir de buts lucratifs; et elles sont tenues de rétrocéder les terres qu'elles ont acquises, dans un délai maximum de dix ans.

Le décret du 14 juin 1961 (38) en revanche, porte la marque de M. M. Debré et soumet les S.A.F.E.R. à un contrôle très strict de l'Etat. C'est ainsi que le Conseil d'administration de ces sociétés ne peut être librement constitué : il doit comporter en majorité des représentants des collectivités publiques, des établissements publics, et des organisations professionnelles. Le président élu de ce Conseil ainsi que, le cas échéant, le directeur de la société, doivent être agréés par le ministre de l'Agriculture; l'agrément pouvant, bien entendu, être toujours retiré par une décision motivée. De plus, le programme annuel des opérations envisagées par chaque S.A.F.E.R. doit être soumis à l'approbation du ministre de l'Agriculture et du ministre des Finances. Ces deux ministres sont d'ailleurs représentés

(36) « De toute évidence il n'y a pas grand-chose à ajouter aux lois actuelles pour déboucher sur un système marxiste de nationalisation des terres et d'emprise totale de l'Etat. » F. ROBIN, cité par Y. TAVERNIER, Les forces syndicales et politiques devant les problèmes fonciers. Tendances et volontés de la société française, Sedeis, 1966.

(37) Articles 15 à 18, modifiés par l'ordonnance 67.824 du 23 septembre 1967, *J.O.* du 28 septembre 1967.

(38) Décret n° 61.610 du 14 juin 1961, *J.O.* du 15 juin 1961.

auprès de chaque société par des Commissaires du Gouvernement, qui doivent donner leur conseil préalable pour toute acquisition immobilière dont le prix est supérieur à 60.000 francs (39). De même, les projets de cessions de propriété, ou d'installation d'exploitants en qualité de preneurs, sont également soumis à leur autorisation.

La tutelle que fait peser le décret du 14 juin 1961 sur les S.A.F.E.R. est donc extrêmement lourde, si toutefois on peut encore parler de tutelle, car il semble bien qu'il s'agisse plutôt d'une intervention de l'Etat par personnes interposées (40).

Dès lors, en prévoyant l'octroi d'un droit de préemption aux S.A.F.E.R., la loi du 8 août 1962 a surtout renforcé les moyens d'action de l'Etat. Paradoxalement, les agriculteurs qui ont fait pression sur les pouvoirs publics pour voir reconnaître ce droit de préemption, ont contribué à fourbir des armes dont ils n'ont pas la disposition. Leurs idées leur ont été confisquées par le Gouvernement, en vue d'une utilisation qui reste à sa discrétion. D'ailleurs, le ministre de l'Agriculture ne s'y trompait pas, lorsqu'il déclarait devant le Sénat, à propos du droit de préemption : « Ce texte n'est qu'un outil entre mes mains, et en définitive l'outil ne vaut que par celui qui le manie » (41). Mais on peut alors se demander s'il était vraiment utile de créer ces S.A.F.E.R., dont le rôle n'apparaît pas très clairement dans la politique foncière de l'Etat.

b) L'article 15 de la loi d'orientation agricole fixe aux S.A.F.E.R. deux buts : d'une part, elles doivent améliorer les structures agraires, et d'autre part, elles doivent favoriser l'installation d'agriculteurs à la terre.

En ce qui concerne l'aménagement rural, elles ont été présentées comme les complices du remembrement (42). Elles le sont, en effet, et leur action va même plus loin, car elles peuvent regrouper des terres en quantité suffisante pour constituer des exploitations viables, voire rétrocéder certaines parcelles à des exploitations existantes pour leur permettre de s'agrandir, ce que le remembrement n'a pas les moyens de réaliser. Elles le complètent donc heureusement.

Mais encore faudrait-il que leurs interventions, pour être efficaces, aient un certain volume. Or, au 31 décembre 1966, 109.834 hectares avaient été achetés par les S.A.F.E.R. et 48.750 rétrocédés; soit un sept centième de la surface agricole utile. Et cela, sept ans après

(39) Arrêté du 16 mai 1962, *J.O.* du 13 juin 1962.

(40) « Que nous nous trouvions en présence d'organismes publics ne peut, alors, plus faire de doute. Le problème rebondit sur l'autonomie, dont ces sociétés disposent. L'étude que nous venons de faire nous permet de conclure qu'elle est pratiquement nulle. » J. ALIAS, op. cité, p. 185.

(41) *J.O.*, 1962, Débats Sénat, p. 1240.

(42) *J.O.A.N.*, 1962, p. 2620.

la loi du 5 août 1960 (43). Ce n'est pas à ce rythme que l'on réformera les structures foncières, surtout dans la perspective d'une adaptation de ces structures au Marché Commun !

Si maintenant nous examinons le second but recherché par les S.A.F.E.R., l'installation d'agriculteurs à la terre, les résultas ne sont pas plus probants : 374 exploitations ont été créées au 31 décembre 1966, ce qui est évidemment très peu.

Ce jugement certes, n'atteint en aucune manière les méthodes de gestions de ces organismes, et il faut tenir compte, dans l'appréciation des résultats, des moyens financiers réduits mis à leur disposition (44). Le problème cependant ne semble pas être purement financier, car même si les S.A.F.E.R. disposaient de moyens accrus, ce qui leur permettrait d'acquérir une plus grande partie des terres mises en vente (45), encore faudrait-il qu'elles trouvent des acquéreurs pour les exploitations qu'elles-mêmes doivent revendre après aménagement. Or, ce n'est pas le moindre paradoxe que de voir ces sociétés, créées en grande partie pour satisfaire le vœu des jeunes agriculteurs se plaignant de ne pouvoir accéder à la propriété de la terre, craindre de ne trouver aucun acheteur, pour les exploitations qu'elles mettent sur le marché, si peu nombreuses soient-elles (46).

En définitive, il semble bien que les paysans et le gouvernement se soient engagés dans cette voie de manière trop hâtive, sans prendre le soin de clarifier les idées confuses et parfois contradictoires qu'ils avaient sur le fonctionnement des S.A.F.E.R. Aussi est-ce à juste titre que M. de Juglart, s'interrogeant sur leur orientation future, a pu écrire : « Les S.A.F.E.R. peuvent se borner à un rôle de surveillance et de tutelle qui peut être bénéfique. Si elles poursuivent au contraire une politique d'intervention systématique, elles peuvent aboutir à des difficultés insurmontables. On pourra alors reprendre le mot de Talleyrand : « la loi mènera à tout mais ne servira à rien » (47).

En l'occurrence, la loi a tout de même servi à l'Etat, car les vendeurs et les acheteurs de biens fonciers se trouvent dorénavant contraints, sous la menace du droit de préemption, de déclarer le montant réel du prix auquel s'effectuent leurs transactions. Comme

(43) Cf. Revue des Chambres d'agriculture du 15 février 1967. Cf. également : R. M., Les S.A.F.E.R., R.A., 1967, p. 702.

(44) Pour l'ensemble des 28 S.A.F.E.R. qui couvrent la quasi-totalité du territoire national, l'aide de l'Etat accordée par l'intermédiaire du F.D.E.S. s'est élevée à 270 millions de francs au 31 décembre 1966.

(45) Les S.A.F.E.R. sont en mesure de contrôler à l'heure actuelle 15 % du marché foncier.

(46) Journal « Le Monde » du 26 juin 1965.

(47) P. Ourliac et de Juglart, Les structures agraires- S.A.F.E.R. et cumuls, J.C.P. 1963, G. 1747.

l'enregistrement perçoit un droit de 14 % sur les mutations de propriété, pour les terres agricoles, le bénéfice qu'en retire l'Etat n'est pas négligeable. Mais il est difficile, malheureusement, de trouver d'autres bénéficiaires.

A moins de supprimer la propriété privée, les S.A.F.E.R. ne peuvent pas résoudre les problèmes fonciers, et notamment assurer efficacement l'adaptation de la propriété aux besoins de l'exploitation moderne.

De cette impossibilité, le législateur et les juristes ont d'ailleurs conscience; et ils essaient de trouver de nouvelles formules de possession du sol.

C. — Adapter la propriété à l'exploitation.

La superficie des propriétés agricoles ne correspondant plus, bien souvent, aux nécessités économiques, et les agriculteurs ne disposant pas, malgré les prêts qui leur sont consentis, de fonds suffisants pour acheter les terres dont ils ont besoin, on a essayé de trouver de nouvelles formules de possession du sol, susceptibles de concilier les impératifs de rentabilité avec les droits de l'exploitant.

Dans son article 14, la loi du 5 août 1960 prévoyait déjà que : « les propriétaires et exploitants pouvaient librement faire apport de leurs droits soit en pleine propriété, soit en jouissance seulement, à des sociétés civiles d'exploitation agricole ou à des groupements de propriétaires ou d'exploitants ».

Le second alinéa du même article enjoignait au Gouvernement de déposer avant le 1er juillet 1961, un projet de loi tendant à définir le régime juridique de ces sociétés. Ce qui ne fut réalisé qu'avec la loi complémentaire du 8 août 1962. Encore faut-il préciser que cette dernière a singulièrement réduit la portée des dispositions de la loi du 5 août 1960, car elle ne fait allusion qu'aux groupements de propriétaires à l'exclusion des groupements d'exploitants. Il est vrai qu'une loi du même jour (48), relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun, semble avoir mis sur pied une organisation identique ouverte aux exploitants non propriétaires. Cette loi cependant ne fait aucune référence à l'article 14 de la loi du 5 août 1960, ce qui, soulignons-le au passage, est soit une omission regrettable, soit une marque supplémentaire de l'incohérence législative d'un Etat qui se veut planificateur, mais n'est pas capable de planifier lui-même ses propres productions.

Quoi qu'il en soit, les groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.) intéressant davantage la production agricole que

(48) Loi n° 62.917 du 8 août 1962.

le statut de la propriété, seront étudiés ultérieurement, et seuls les groupements agricoles fonciers seront examinés ici.

1° « Les groupements agricoles fonciers, dit l'article 5 de la loi du 8 août 1962, sont des sociétés civiles formées entre plusieurs propriétaires, en vue de rassembler des immeubles agricoles situés dans une même commune ou dans des communes voisines, afin de sortir de l'indivision ou de créer ou de conserver une ou plusieurs exploitations agricoles ou d'en assurer ou d'en faciliter la gestion. » Les avantages qu'ils présentent sont manifestes. En apportant une solution élégante au problème de l'indivision et en favorisant la création d'exploitations rentables, ils viennent heureusement compléter l'ensemble des moyens permettant de réorganiser les structures foncières sans toucher à la propriété. Les droits de l'exploitant ne sont pas méconnus pour autant puisque, dans l'hypothèse d'une cession à bail, ces groupements sont tenus de se conformer au statut des baux ruraux. Le législateur a d'ailleurs fixé leur durée minimum d'existence à neuf années, ce qui correspond aux prescriptions de l'article 811 du Code rural relatives au bail (49).

Cependant, malgré de tels avantages, les groupements fonciers ne connaissent qu'un succès limité. Il faut dire qu'ils correspondent assez peu à la mentalité paysanne, et qu'ils n'autorisent la formule sociétaire que dans un cadre restreint. Ils ne peuvent être, en effet, constitués que dans une seule commune ou dans des communes limitrophes, et entre les propriétaires dont les apports fonciers doivent représenter au moins 80 % du capital social. En outre, l'étendue des terres regroupées de la sorte ne peut dépasser une superficie préalablement déterminée par arrêté préfectoral. Dès lors, les groupements agricoles fonciers ne peuvent apporter que des améliorations de détail dans certains cas particuliers, mais ils ne représentent pas la solution générale attendue, pour concilier le droit de propriété avec les nécessités de l'exploitation.

2° Dans le même esprit, mais selon des formules plus souples, des projets de création de sociétés agricoles d'investissement foncier ont été lancés (50).

Ces sociétés, dont le capital social serait divisé en un certain nombre de parts, aisément transmissibles, deviendraient propriétaires de fonds agricoles qu'elles n'exploiteraient pas directement, mais qu'elles donneraient à bail, à très long terme. Ainsi règlerait-on, du même

(49) « Nonobstant toutes clauses et tous usages contraires, la durée du bail ne peut être inférieure à neuf ans. »

(50) Cf. R. Randier, Le remodelage des structures foncières, D.S., septembre-octobre 1964. — R. Saint-Alary, Les sociétés d'investissement foncier, Revue des Chambres d'agriculture, 15 janvier 1965.

coup, le problème de la stabilité du preneur sur l'exploitation et celui de l'immobilisation de capital que représente la propriété du sol. Des capitaux extérieurs à l'agriculture, attirés par des exemptions fiscales, pourraient même, par l'intermédiaire de ces sociétés venir s'y investir.

Les formules proposées pour le fonctionnement de ces sociétés sont assez différentes, selon qu'il s'agit du Gouvernement ou des professionnels. Néanmoins, il semble admis qu'elles ne devraient pas avoir une taille importante. Elles exerceraient leurs activités dans le cadre d'un canton et ne posséderaient jamais plus de dix pour cent des terres agricoles de celui-ci. De plus, pour éviter la concentration des parts sociales aux mains d'un petit nombre de personnes, aucun porteur ne pourrait détenir plus de 30 % des droits de vote.

L'anti-capitalisme militant de certains syndicats agricoles, et la propension naturelle de l'Etat à tout contrôler, se conjuguent ici pour prévenir le développement d'une entreprise agricole semblable à l'entreprise industrielle. Sans préjuger des effets d'une législation qui n'est encore qu'hypothétique, il nous semble cependant utile de tenir compte d'un certain nombre de données, avant de songer à limiter par trop les droits des porteurs de parts.

En effet, la valeur de la propriété foncière est en grande partie conditionnée par la libre disposition que l'on en a; c'est-à-dire par la possibilité de lui donner des affectations différentes. Une part sociale ne possède pas cette qualité et n'a, en définitive, qu'une valeur correspondante aux revenus qu'elle est susceptible de procurer. Dans ces conditions, on peut se demander quels seront les capitaux qui viendront s'investir dans des parts sociales, qui ne produiront qu'un intérêt minime; car le rapport du prix moyen des fermages au prix moyen de la terre est de l'ordre de 2 à 3 % seulement.

Sans doute conviendrait-il de le modifier. Mais il faut alors envisager une hausse générale du prix des fermages, éventualité retenue par le projet de société, qui pose des problèmes politiques délicats. Ou bien, il faut faire baisser le prix des terres, ce qui en éloignerait certainement les capitaux. Le choix est donc difficile et explique la temporisation de l'Etat, dans un domaine où toute erreur d'orientation peut avoir des conséquences pendant plusieurs générations.

Paradoxalement, le libre jeu des mécanismes économiques semble parfois être la meilleure des solutions, à un Etat dont la politique, sous des aspects révolutionnaires, reste toujours prudente, voire timorée dans son application.

Mais si l'Etat peut, dans une certaine mesure, laisser se développer les évolutions naturelles au niveau de l'exploitation, il n'en est plus de même lorsque de profonds déséquilibres apparaissent entre

les régions. L'initiative privée ne joue plus dans ce cas un rôle régulateur. C'est la raison pour laquelle la politique agricole intéresse nécessairement l'aménagement du territoire.

Section II

AU NIVEAU DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Toute politique d'aménagement foncier et d'établissement rural est indissociable des besoins de la collectivité paysanne, en matière culturelle, administrative et économique.

Pour pouvoir maintenir des exploitations anciennes, ou en créer de nouvelles, encore faut-il qu'existe une infrastructure indispensable. Or, celle qui existait jusqu'ici s'est détériorée, au point de disparaître dans certaines régions, du fait de l'exode rural qui a affecté les artisans, les commerçants, et d'une manière générale toutes les classes de la société rurale.

De nombreux villages sont abandonnés, d'autres attendent dans une léthargie profonde, de voir disparaître les personnes âgées qui les peuplent encore, pour mourir à leur tour. Faute d'élèves en nombre suffisant, l'école est fermée depuis longtemps. Le curé vient, dans la mesure du possible, une fois par semaine y assurer son ministère; et l'approvisionnement y est assuré par des marchands ambulants dont les tournées s'espacent au fur et à mesure que le nombre des habitants diminue.

Ces communes rurales sont exsangues et ne peuvent plus assurer le minimum de tâches administratives nécessaires au maintien de la vie communautaire. Il est bien évident que, dans ces conditions, les mesures prises au niveau de l'exploitation n'ont plus aucun sens et paraissent vouées à l'échec, si elles ne sont pas insérées dans une action plus vaste, tendant à réorganiser l'espace rural.

L'aménagement du territoire, dans son ensemble, conditionne d'ailleurs la politique agricole. Qu'il s'agisse du regroupement des communes ou de la régionalisation du plan de développement économique et social, l'agriculture est au premier chef intéressée (51).

Toutefois, pour ce qui concerne les actions d'aménagement spécifiquement agricoles, les seules prises en considération dans le cadre

(51) Le ministre de l'Agriculture est d'ailleurs représenté au sein de la Commission nationale de l'aménagement du territoire (arrêté du 14 février 1963) et au sein du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social (décret n° 55.886 du 30 juin 1965). Cf. l'Aménagement du territoire, Documentation française, n° 46.1964, Recueils et monographies.

de cette étude, elles se rapportent : d'une part, à la définition de zones spéciales d'action rurale, et d'autre part à la mise en œuvre de grands aménagements régionaux.

A. — Les zones spéciales d'action rurale et les zones déshéritées.

Aux termes de la loi du 5 août 1960, les zones spéciales d'action rurale sont caractérisées par leur sous-aménagement, leur surpeuplement ou leur sous-peuplement, et par l'exode des populations rurales (52).

Il convient de préciser, à ce sujet, que le surpeuplement est en France une notion relative. Il existe dans certaines régions telles que la Bretagne, sous la forme du sous-emploi de la population.

La zone spéciale d'action rurale est donc une étendue de territoire qui ne jouit pas, pour diverses raisons, d'un développement économique suffisant. C'est un décret conjoint du ministre de l'Agriculture, du ministre des Finances et des Affaires économiques, du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Construction, du ministre des Travaux publics et des Transports, du ministre chargé du Commerce et de l'Industrie, et du ministre du Travail, qui crée cette zone et en fixe les limites (53). Dès lors, le territoire ainsi défini va bénéficier d'un certain nombre d'avantages variant avec ses besoins particuliers. C'est ainsi que des investissements publics y seront effectués par priorité, soit pour favoriser l'installation de petites unités industrielles et maintenir de cette façon la population sur place, soit pour permettre la reconversion de celle-ci par l'intermédiaire de centres d'enseignement et de formation professionnelle.

Lorsque ces zones se trouvent défavorisées du fait de leur éloignement, le législateur a prévu que des mesures de péréquation des tarifs de transports devraient intervenir pour supprimer ce handicap.

Pour la mise en œuvre de ces mesures, le ministre de l'Agriculture est assisté d'un comité qui propose la délimitation des zones et suit

(52) Loi n° 60.808 du 5 août 1960, articles 20, 21 et 22. Un décret n° 67.938 du 24 octobre 1967, *J.O.* du 26 octobre, élargit la notion de zones spéciales d'action rurale à des régions entières, désignées sous le vocable de zones à économie rurale dominante, qui bénéficient d'aides particulières de la part de l'Etat.

(53) Des zones spéciales d'action rurale ont été créées jusqu'ici pour les départements de la Lozère (décret n° 61.490 du 15 mai 1961), du Morbihan (décret n° 61.600 du 13 juin 1961), de la Creuse (décret n° 63.457 du 6 mai 1963). L'ensemble du département était dans ces trois cas déclaré zone spéciale d'action rurale. Des décrets n° 61.1040 du 19 septembre 1961 et n° 62.424 du 13 avril 1962 y ont ajouté certains cantons du Finistère, des Côtes-du-Nord, de l'Ille-et-Vilaine, de la Loire-Atlantique, de l'Ardèche et de l'Aveyron.

l'exécution des programmes de développement, dont il a lui-même défini les principes (54).

A côté de la catégorie des zones spéciales d'action rurale, il semble bien qu'il en existe une autre : celle des zones déshéritées. La loi complémentaire du 8 août 1962 emploie le terme, en effet, à propos du Fonds d'Action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (F.A.S.A.S.A.) qui, dit-elle : « contribue à maintenir dans leurs exploitations, situées dans certaines zones déshéritées, des agriculteurs dont la présence est indispensable, par l'octroi d'aides adaptées aux conditions exceptionnelles de ces exploitations ». En application de cette loi, un décret du 9 août 1966 précise que ces zones déshéritées doivent s'entendre comme des « communes, fractions ou groupes de communes, dans lesquelles le maintien d'une densité minimum de population agricole indispensable à la conservation de l'équilibre biologique du sol, requiert des mesures spécifiques » (55). Et le même texte ajoute que : « ne peuvent être classées zones déshéritées, que les zones dans lesquelles se conjuguent les facteurs suivants : altitude élevée, dénivellations importantes, conditions climatiques exceptionnellement défavorables, sol à potentialité agrologique faible, isolement, conditions de vue et de mise en valeur des terres particulièrement difficiles, très faible densité de peuplement ou vieillissement excessif de la population ».

Ces zones déshéritées se confondent-elles avec les zones spéciales d'action rurale, ou bien doivent-elles en être distinguées ? La réponse n'est pas évidente. Le décret du 5 août 1966, qui en fixe le régime juridique, contient dans ses visas une référence à la loi du 5 août 1960 qui ne définit, elle, que les zones spéciales d'action rurale (56).

Mais en revanche, le titre de ce même décret, comme son article premier, renvoie seulement à l'article 27 de la loi complémentaire du 8 août 1962. Par ailleurs, la définition qui est donnée de la zone déshéritée est beaucoup plus précise et restrictive que celle de la zone spéciale d'action rurale. Enfin, s'il s'agit d'une seule et même chose; pourquoi dans ces conditions, utiliser deux terminologies différentes ? La réglementation agricole, une fois de plus, apparaît confuse et d'une complexité inutile. Ainsi, les articles 20 à 22 de la loi du 5 août 1960 prévoient des investissements à caractère général et col-

(54) Arrêté du 18 juin 1961 modifié par les arrêtés du 27 février 1962 (*J.O.* du 17 mars 1962), 21 mars 1962 (*J.O.* du 14 avril 1962), 13 juillet 1962 (*J.O.* du 3 août 1962) et 14 février 1963 (*J.O.* du 15 février 1963).

(55) Décret n° 66.605 du 9 août 1966 portant application de l'article 27 dernier alinéa de la loi n° 62.933 du 8 août 1962 complémentaire à la loi d'orientation agricole et relatif à l'octroi d'aides contribuant au maintien d'agriculteurs sur des exploitations situées dans certaines zones déshéritées, *J.O.* du 14 août 1966.

(56) Le décret du 9 août 1966 renvoie bien à la loi d'orientation du 5 août 1960, mais ne vise pas expressément les articles 20 à 22 de cette loi.

lectif, mais le décret du 9 août 1966 ne concerne que les subventions susceptibles d'être accordées aux agriculteurs à titre individuel, ou à des groupements et associations à condition que leurs membres poursuivent, à titre principal, une activité agricole (57). Or, dissocier de la sorte les deux formes d'aide, c'est aller à l'encontre de l'idée même d'aménagement du territoire, qui a pour fonction essentielle de proposer des solutions globales aux problèmes d'ordre individuel et d'ordre collectif.

Aider uniquement les agriculteurs sans prévoir en même temps d'aménagements d'infrastructure, est aussi vain que de vouloir réaliser d'imposantes installations collectives, dans des lieux désertés par la population, parce qu'elle n'y trouve pas d'emploi. L'aménagement du territoire est par nature une action de synthèse, il exige donc une stricte complémentarité des dispositions réglementaires qui sont censées le mettre en œuvre. Ce n'est pas la qualité évidente de la législation sur les zones spéciales d'action rurale et sur les zones déshéritées. Le Gouvernement l'a d'ailleurs reconnu implicitement, en définissant par décret du 24 octobre 1967 de nouvelles zones plus vastes, dites à économie rurale dominante au sein desquelles des actions coordonnées pourront être plus aisément menées.

B. — Les grands aménagements régionaux (58).

« Le Plan et l'aménagement du territoire ont vocation pour veiller à l'équilibre des économies et des régions et si à moment donné, il y a un point faible, il leur appartient de susciter les mesures médicales ou chirurgicales les plus opportunes. C'est ainsi que sous l'impulsion du ministère des Finances et des Commissaires au Plan et de leurs adjoints, sont nés les grands aménagements régionaux : ils

(57) Décret n° 66.605 du 9 août 1966, article 7 :

« Dans les zones déshéritées définies à l'article 1er ci-dessus, peuvent bénéficier de subventions et prêts dans les conditions définies au titre Ier du présent décret :

— les agriculteurs s'installant ou déjà installés sur une exploitation agricole à titre principal ;

— les groupements agricoles d'exploitation en commun prévus par la loi n° 62.927 du 8 août 1962 ;

— les subventions définies aux articles 2 et 3 du présent décret peuvent également être accordées :

— dans le cadre des groupements forestiers et pastoraux ;

— dans le cadre d'associations d'agriculteurs ayant pour but de favoriser des activités extra-agricoles susceptibles d'apporter aux agriculteurs un complément de revenus. Dans tous les cas, ces agriculteurs doivent conserver la qualité d'agriculteurs à titre principal. »

(58) Les compagnies d'aménagement agricole régional, *J.O.* Documents administratifs, 25 février 1966. — Les grands aménagements régionaux, C. QUANCARD, Problèmes économiques, n° 957 du 5 mai 1966.

sont définis comme une action vigoureuse pour mettre à niveau les zones qui sont ou menacent d'être défaillantes ». C'est en ces termes que s'exprimait en 1963, M. Ch. David, directeur général du génie rural et de l'hydraulique agricole, dans l'article introductif du premier numéro de la revue « Les grands aménagements régionaux ».

L'Etat moderne n'est pas cependant le premier à avoir conçu de telles actions. Le Roi Henri IV déjà, avait, par un édit du 8 avril 1599, confié à un Hollandais l'assèchement des marais de l'Ouest et Napoléon, deux siècles plus tard, voulait faire du département des Landes, un jardin pour sa Vieille Garde (59). Les hommes passent, les problèmes demeurent, et aujourd'hui encore, les marais de l'Ouest et les Landes de Gascogne font l'objet de programmes spéciaux de mise en valeur.

Mais si la politique des grands aménagements régionaux n'est pas nouvelle, le cadre juridique dans lequel elle s'insère et les moyens dont elle dispose, en font l'instrument privilégié de l'action de l'Etat. Si les résultats sont parfois décevants, il faut en chercher la cause beaucoup plus dans le manque de capitaux ou dans les erreurs des hommes, que dans la méthode elle-même.

1° La base juridique des grands aménagements régionaux se trouve dans une loi du 24 mai 1951, modifiée par la loi complémentaire du 8 août 1962, dont la teneur est la suivante : « Lorsque la mise en valeur de régions déterminées, nécessite la réalisation de travaux concernant plusieurs départements ministériels et mettant en œuvre diverses sources de financement, l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation ultérieure des ouvrages peuvent, à l'initiative d'un ou des ministres compétents, en accord avec le ministre des Finances et des Affaires économiques et après avis du ministre chargé de l'Aménagement du territoire, faire l'objet d'une mission générale définie par décret en Conseil d'Etat ou d'une concession unique, consentie par décret en Conseil des ministres, à un établissement public doté de l'autonomie financière, à une société d'économie mixte ou à toute autre forme d'organisme groupant l'ensemble des personnes publiques et privées intéressées, à condition que la majorité des capitaux appartienne à des personnes publiques. Les organismes d'étude et d'exécution ainsi créés peuvent recevoir des prêts du fonds de développement économique et social » (60).

C'est à partir de ce texte que furent agréées sept sociétés d'économie mixte, pour l'aménagement du Bas-Rhône Languedoc (juil-

(59) Cf. les articles de MM. Talureau, L'aménagement des marais de l'Ouest, et A. Leca, L'aménagement des Landes de Gascogne, n° 4 de la Revue « Les grands aménagements régionaux », avril 1964.

(60) Article 28 de la loi 62.933 du 8 août 1962.

let 1956), de la Corse (février 1957), des Friches de l'Est (janvier 1958), des Landes de Gascogne (décembre 1958), des Côteaux de Gascogne (janvier 1959), de la Provence (septembre 1959), de l'Auvergne et du Limousin (juin 1964) ; et une mission générale, celle des Marais de l'Ouest.

Ces sociétés n'ont pas une vocation purement agricole. Les statuts de chacune d'entre elles précisent les buts particuliers qu'elles doivent atteindre. La transformation de l'agriculture de leurs zones respectives constitue toutefois l'essentiel de leurs tâches. Un décret du 14 juin 1961 a même prévu qu'elles pouvaient être agréées en qualité de S.A.F.E.R. (61). Leur action cependant, ne se limite pas à cet unique aspect de l'aménagement rural. Une circulaire du ministre de l'Agriculture, en date du 13 juin 1962, est d'ailleurs venue préciser : qu' « il ne faut pas que s'établisse une confusion entre les interventions qui ont, dans certaines régions particulières, été confiées aux sociétés d'aménagement régional et celles qui sont du domaine des S.A.F.E.R.; les premières ont une mission d'orientation ou de reconversion dans le développement agricole d'un ensemble régional qui peut comporter d'importants travaux d'intérêt collectif; les secondes ayant une vocation essentiellement foncière, centrée sur l'amélioration des structures d'exploitation, les travaux qu'elles peuvent éventuellement avoir à réaliser ne portent que sur l'aménagement des exploitations améliorées et ne sont que le complément indispensable de ces améliorations ».

Les problèmes de frontières qui se posent ainsi entre les domaines d'activité de ces différents organismes sont inévitables et constituent l'écueil auquel se heurtent tous les efforts d'organisation d'une administration missionnaire; mais l'inaptitude de l'administration traditionnelle, du fait même de sa structure verticale, à traiter de problèmes intéressant de nombreux secteurs d'activité, explique que l'on ait recours à d'autres procédés.

Il est toutefois assez remarquable de constater que, parmi les diverses formules retenues par la loi du 24 mai 1951, celle de la société d'économie mixte ait prévalu. La préférence marquée pour ces sociétés vient du fait que l'unité de direction et la relative autonomie dont elles jouissent, leur confèrent la souplesse nécessaire pour s'adapter à la diversité des tâches qui leur incombent. Cependant, elles font aussi l'objet de nombreuses critiques de la part de la Cour des Comptes notamment, qui voit en elles des démembrements parfois inutiles et souvent coûteux du service public (62).

(61) Décret n° 61.160 du 14 juin 1961, *J.O.* du 15 juin 1961.

(62) Rapport de la Cour des Comptes, *J.O. Documents administratifs*, 6 juin 1963.

Il est vrai que de leur côté, les responsables des sociétés d'aménagement régional se plaignent, au nom de l'efficacité, des contrôles trop nombreux qui pèsent sur eux. M. Ph. Lamour, directeur de la société d'aménagement du Bas-Rhône Languedoc va jusqu'à écrire qu' « il est bon de réserver en permanence dans les locaux de la société, un bureau pour les divers contrôleurs en visite, qui reprennent inlassablement l'examen d'un dossier type aux pages écornées à force d'avoir été feuilleté » (63).

Sans entamer ici de longs développements sur les avantages ou les inconvénients de l'économie mixte, et sur les différents moyens de contrôler les sociétés revêtant cette forme (64), il faut reconnaître que le procédé a eu le mérite d'exister et de fonctionner. Est-ce à dire qu'il est le meilleur ? La réponse doit être prudente et ne peut que varier avec chaque société.

2° D'une manière générale, il est très difficile d'apprécier la rentabilité des grands aménagements régionaux, car leurs effets sont souvent directs et n'apparaissent qu'à longue échéance. La diversité même des actions entreprises ne permet pas de juger selon un critère unique. Comment par exemple connaître avec précision quelle est l'efficacité de la Compagnie d'aménagement du Bas-Rhône Languedoc alors qu'elle s'occupe non seulement d'irrigation, mais aussi d'aménagement foncier, de commercialisation des produits agricoles, de rénovation des collectivités rurales ou encore de problèmes touristiques ? Les effets purement agricoles de son action ne sont pas aisément décelables.

Par ailleurs, si certaines actions sont heureuses, d'autres le sont moins. Le conflit qui a opposé durant plusieurs années la compagnie des Landes de Gascogne à quatorze attributaires de lots aménagés par ses soins et qui vient d'aboutir à la condamnation de la société, prouve que la réussite n'est jamais totale (65).

Il faut ajouter aussi que le succès de ces sociétés est largement conditionné par leurs moyens financiers. Les capitaux nécessaires à leurs interventions leur sont attribués sous la forme de subventions de l'Etat, dans la proportion de cinquante à soixante-quinze pour cent (66). Le restant est constitué par des prêts du Fonds de développement économique et social, relayé maintenant par la Caisse des

(63) Ph. LAMOUR, Les instruments de l'aménagement du territoire. Revue « Les grands aménagements régionaux », avril 1965.

(64) Voir sur ce sujet : A propos d'une décision du Tribunal des Conflits. Quelques aspects actuels du contrôle des sociétés d'économie mixte, F.-J. FABRE et R. MORIN, R.D.P., juillet-août 1964.

(65) Cf. Journal « Le Monde » des 9 et 10 avril 1967.

(66) R. PERRONNET, Les problèmes financiers des organismes d'aménagement régional, Les grands aménagements régionaux, 1er trimestre 1966.

Dépôts et Consignations, ou dans certains cas, par la Banque Européenne d'investissement (67).

Mais les possibilités d'emprunt des sociétés d'aménagement sont étroitement limitées, puisqu'elles ne peuvent emprunter des sommes supérieures à la différence existant entre le montant des dépenses subventionnables et celui des subventions (68). De plus, il n'existe pas de programme pluri-annuel de financement des travaux, ce qui se concilie mal avec la poursuite d'entreprises de longue durée.

Toutes ces considérations amènent à penser qu'en définitive, les sociétés d'aménagement régional ne sont que des instruments à la disposition de l'Etat, qui en détermine lui-même la puissance et l'efficacité, selon le montant des subventions qu'il leur alloue (69).

3° Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire il reste à évoquer la question des parcs nationaux. C'est une loi du 22 juillet 1960 qui a posé le principe de la création de ces parcs, en vue de préserver la faune, la flore, et d'une manière générale le milieu naturel de certaines contrées (70).

Le parc national comprend deux zones distinctes, l'une dite de réserve intégrale, où les mesures de protection de la nature sont les plus rigoureuses, l'autre qualifiée de périphérique, qui doit être mise en valeur en vue de favoriser notamment le développement du tourisme (71).

Bien que n'ayant pas un objet agricole, cette législation permet de trouver une nouvelle destination à certaines régions rurales en voie de dépérissement. Les activités de vacances et le tourisme, peu-

(67) M.-J. FORMENTINI, « Le développement régional dans la Communauté et la Banque européenne d'investissement », Grands aménagements régionaux, juillet 1963.

(68) R. PERRONNET, article précité.

(69) Subventions accordées aux sociétés d'aménagement régional. Tableau extrait de la revue des chambres d'agriculture du 1er mars 1967. En millions de francs :

	1966	1967
Bas-Rhône, Languedoc	45	53
Côteaux de Gascogne	10,5	19
Landes de Gascogne	4,8	4,8
Corse	16	22
Région provençale, Canal de Provence	37	37,5
Friches de l'Est	2,2	2,2
Marais de l'Ouest	9,5	7,5
Auvergne et Limousin	1,5	3

(70) Loi n° 60.708 du 22 juillet 1960, *J.O.* du 23 juillet 1960, et décret n° 61.1195 du 31 octobre 1961.

(71) Il existe à l'heure actuelle en France trois parcs nationaux : celui de la Vanoise dans les Alpes, celui de Port-Cros dans l'île du même nom sur la côte méditerranéenne, et celui des Pyrénées Occidentales.

vent y prendre le relais d'une agriculture non rentable, et contribuer même au maintien de celle-ci, dans une certaine mesure.

En se développant, la politique des parcs nationaux et régionaux peut ainsi constituter l'amorce d'une véritable reconversion des zones rurales déficitaires (72). Jusqu'ici, les problèmes de reconversion semblaient propres au monde industriel, et l'on imaginait difficilement qu'un paysan puisse faire autre chose que de cultiver la terre. Or, il apparaît que dans certaines régions, il devra comme l'industriel, diversifier ses activités pour subsister. Le grand mérite de la législation relative aux parcs nationaux et régionaux, consiste donc à préfigurer et à favoriser l'établissement d'une nouvelle organisation de l'espace, et le législateur en cela, fait œuvre prospective.

Ce n'est malheureusement pas toujours le cas, et nous allons voir qu'en ce qui concerne les activités de production et de vente des produits agricoles, l'intervention de l'Etat n'a pas été d'une parfaite cohérence.

(72) C'est un décret n° 67.158 du 1er mars 1967 qui prévoit que : « Le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes peut être classé en " parc naturel régional " lorsqu'il présente un intérêt particulier par la qualité de son patrimoine naturel et culturel, pour la détente, le repos des hommes et le tourisme et qu'il importe de le protéger et de l'organiser. »

CHAPITRE III

L'action sur les activités.

Après avoir étudié les différentes interventions de l'Etat sur la condition des hommes et sur l'organisation de l'espace, il reste à connaître la façon dont il agit dans le domaine des activités résultant de la culture de la terre par l'homme. Ces activités ne concernent pas seulement la production, comme on est trop souvent enclin à le penser, elles intéressent aussi la distribution des produits. Il n'est pas possible, en effet, de dissocier un acte de l'autre, car s'il faut bien produire pour vendre, il est tout aussi nécessaire de vendre pour produire. Tant que les paysans ont vécu dans une relative autarcie, la seconde proposition n'est pas apparue d'une importance équivalente à la première, ni même tout à fait évidente. Mais à l'heure actuelle, où l'agriculture française ne peut plus vivre repliée sur elle-même, et au contraire, s'insère toujours davantage dans l'économie nationale, production et commercialisation sont aussi complémentaires que les deux faces d'une pièce de monnaie. L'étude de l'intervention de l'Etat doit donc porter sur ces deux aspects du même processus économique.

Section I

L'INTERVENTION AU NIVEAU DE LA PRODUCTION

La production agricole française étant le fait d'un grand nombre de petits exploitants indépendants, il en résulte un certain nombre de conséquences, quant à la situation des producteurs et à la nature des productions. En effet, les petites exploitations exigent des investissements proportionnellement supérieurs à ceux d'exploitations plus

vastes, ce qui se traduit par un suréquipement qui alourdit les coûts de production. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de vendre, les paysans se trouvent dans une position de concurrence parfaite, la décision de vente appartenant à une multiplicité d'individus, alors que les acheteurs sont peu nombreux et jouissent, dans certains cas, d'un véritable monopole. Enfin, pour diverses raisons qui tiennent aussi bien aux conditions particulières de la production agricole, qu'à la mentalité paysanne, les agriculteurs réagissent peu aux fluctuations du marché. De telle sorte que l'offre est rarement adaptée à la demande, et des déséquilibres permanents se manifestent sur les marchés, qui sont préjudiciables aux intérêts des agriculteurs. Pour porter remède à cette faiblesse intrinsèque de l'agriculture et pour atténuer les déséquilibres affectant les marchés, l'Etat a donc été progressivement amené à prendre un certain nombre de mesures qui visent, d'une part à organiser les producteurs, et d'autre part, à discipliner la production.

A. — L'organisation des producteurs.

L'organisation des producteurs ne fut pas, à l'origine, une initiative de l'Etat. Dès avant l'adoption de la loi du 21 mars 1884 sur la liberté syndicale, les agriculteurs avaient essayé de s'organiser, pour lutter contre les fraudes commises par certains industriels producteurs d'engrais (1). C'était le début de la coopération agricole, à laquelle l'Etat n'a conféré un statut que bien plus tard (2). Définie comme « l'utilisation en commun, par les agriculteurs, de tous moyens techniques et économiques en vue de faciliter leur production et de valoriser les produits de leurs exploitations » (3), la coopération occupe actuellement une place très importante dans l'économie (4). Mais elle se trouve confrontée au capitalisme industriel et commercial; l'un des grands problèmes du moment étant de savoir si l'agriculture doit devenir une activité satellite de l'industrie, ou bien si elle peut conserver, grâce à une formule coopérative, les moyens de son indépendance. Dans la mesure où l'on veut maintenir le secteur coopératif, il faut donc que l'Etat intervienne, pour permettre à ce secteur de s'adapter aux conditions modernes de production et de concurrence. C'est la raison pour laquelle des dispositions ont été

(1) Cf. L. PRUGNAUD, Les Etapes du syndicalisme agricole en France, op. cité, p. 18.

(2) Ordonnance du 12 octobre 1945 ; loi du 10 septembre 1947 ; décret n° 59.926 du 4 février 1959 et décret n° 61.867 du 5 août 1961.

(3) Article 1er du décret n° 59.926 du 4 février 1959, modifié par décret n° 61.867 du 5 août 1961.

(4) J. ROZIER, Les coopératives agricoles, Librairies techniques, 1963. La coopération agricole en France, Notes et Etudes documentaires, n° 3371.C, 9 mars 1967.

adoptées, qui favorisent l'organisation des producteurs, en sociétés d'intérêt collectif agricole, en coopératives d'utilisation du matériel agricole, et en groupements agricoles d'exploitation en commun.

1° Les sociétés d'intérêt collectif agricole (S.I.C.A.) (5).

Les sociétés d'intérêt collectif agricole, dont l'origine remonte à une loi du 12 juillet 1923, ont été dotées d'un statut par un décret du 5 août 1961, pris en application des articles 38 et 39 de la loi du 5 août 1960 (6). Bien que n'étant pas juridiquement des sociétés coopératives, puisqu'elles sont régies par un texte particulier qui leur confère des droits que ne possèdent pas les coopératives, elles en conservent cependant les caractères fondamentaux, ce qui nous permet de les ranger dans cette catégorie. Constituées sous forme de sociétés civiles, de sociétés par actions, ou de sociétés à responsabilité limitée, elles peuvent « créer ou gérer des installations et équipements ou assurer des services, soit dans l'intérêt des agriculteurs d'une région rurale déterminée, soit de façon plus générale, dans celui des habitants de cette région, sans distinction professionnelle » (7).

Leur objet est donc extrêmement large. Quant à leurs règles de fonctionnement, elles sont moins sévères que celles imposées aux coopératives. Elles sont ainsi autorisées à compter parmi leurs membres des personnes ou des groupements dont l'activité n'est pas directement liée à l'agriculture, mais qui sont susceptibles de les aider dans la réalisation de leur objet. De même, elles ont la possibilité d'effectuer la moitié de leurs opérations ou de réaliser cinquante pour cent de leur chiffre d'affaires, avec des non-sociétaires.

La grande souplesse d'utilisation qui les caractérise, permet aux agriculteurs de s'adapter plus facilement aux exigences économiques de la société contemporaine. Alors que primitivement, ces sociétés étaient créées surtout pour promouvoir des travaux d'électrification ou d'amélioration de l'habitat rural, leur formule est de plus en plus employée de nos jours, pour constituer des unités de transformation et de commercialisation des produits agricoles, notamment en ce qui concerne la viande. Leur développement rapide prouve leur utilité (8).

(5) J. Rozier, Les S.I.C.A., Librairies Techniques, 1965.

(6) Décret n° 61.868 du 5 août 1961.

(7) Article 1er du décret du 5 août 1961.

(8) C'est ainsi que le nombre de « S.I.C.A.-Viande » est passé de 4 en 1953, à 70 en 1964. Cf. Belhomme, Groupements Viande, Economie rurale, avril-juin 1964.

2° Les coopératives d'utilisation du matériel agricole (C.U.M.A.).

Les coopératives d'utilisation du matériel agricole constituent, elles aussi, un excellent moyen d'organisation au service des producteurs. Soumises au statut de la coopération agricole, elles peuvent cependant ne réunir que quatre membres au lieu de sept, ce qui facilite leur création. Elles ont pour objet, l'achat, l'entretien et la mise à la disposition des agriculteurs qui en sont membres, des matériels nécessaires à leurs cultures. Elles se sont multipliées avec les progrès de la mécanisation car elles permettent de répartir sur un plus grand nombre de producteurs, les très lourds investissements en matériel, que doivent supporter les exploitations modernes. Leurs avantages sont donc incontestables.

A l'usage pourtant, de nombreuses difficultés apparaissent. En effet, d'un point de vue pratique, il est délicat de faire gérer collectivement des matériels qui font l'objet d'une utilisation individuelle. Des problèmes de conditions d'emploi, de temps et d'opportunité d'utilisation se posent, qui ne trouvent pas toujours de réponses faciles. Certains coopérateurs sont tentés de commettre des abus au détriment de la collectivité. C'est pourquoi, après avoir connu une période d'essor intense à l'issue de la deuxième guerre mondiale, parce qu'elles jouissaient d'une priorité pour l'obtention de tracteurs, les C.U.M.A. virent leur nombre diminuer dans de fortes proportions. Toutefois, sous l'empire des nécessités, celui-ci est remonté très rapidement, et la France compte aujourd'hui, quelques 13.000 C.U.M.A. (9).

Mais il semble que ces coopératives ne soient qu'un palliatif au problème d'équipement de l'agriculture. Elles n'ont d'intérêt que pour les exploitants ne disposant pas d'étendues suffisantes pour utiliser à plein leurs matériels. Elles constituent, en somme, une formule transitoire entre l'agriculture individuelle et l'agriculture de groupe, qu'elles préfigurent dans un domaine limité.

3° Les groupements agricoles d'exploitation en commun (G.A.E.C.).

Après avoir fait aux principes la révérence qui convient, et avoir reconnu dans l'exploitation familiale l'un des fondements de notre civilisation, le législateur a été contraint, pour compenser les désavantages économiques auxquels celle-ci est soumise, de favoriser l'agriculture de groupe.

(9) Chiffre donné par le n° 3371.C de Notes et Etudes documentaires du 9 mars 1967, page 26.

L'expression même d'agriculture de groupe, a été employée au cours d'une conférence de presse (10) le 7 décembre 1962, par M. E. Pisani, alors ministre de l'Agriculture, et elle a connu depuis, un grand succès (11). Elle ne désigne pourtant, sous la magie des mots, qu'un des aspects de la coopération agricole dont l'origine est plus ancienne et les applications fort nombreuses.

Les groupements agricoles d'exploitation en commun en sont la manifestation la plus caractéristique. Tout en étant constitués sous la forme de sociétés civiles de personnes, ils correspondent en tout point à l'idéal coopératif. Leur objet est en effet, à titre principal, la mise en valeur communautaire des exploitations de chacun de leurs membres, et tous les associés doivent participer effectivement au travail commun, sauf dérogations exceptionnelles prévues par les statuts au profit de certains d'entre eux, qui seraient dans l'impossibilité physique de remplir cette condition (12). Par ailleurs, chaque chef d'exploitation membre d'un G.A.E.C., conserve cette qualité et, en tant que tel, participe aux responsabilités de la direction du groupe (13).

Cette formule d'une agriculture égalitaire et fraternelle, qui n'est pas sans rappeler, d'ailleurs, certains thèmes Proudhoniens, comporte un aspect très séduisant. Mais n'est-elle pas quelque peu utopique ? La gestion et la direction collectives d'une entreprise ont rarement donné de bons résultats et ce n'est pas sans raison que les associations patronales défendent avec vigueur le pouvoir de direction unique (14). L'échec de nombreuses coopératives agricoles est dû précisément à l'absence, à leur tête, d'une autorité capable d'imposer ses vues. Le risque est sans doute encore plus grand lorsqu'il s'agit d'une entreprise de production agricole. Pour se gouverner démocratiquement il faut, disait Rousseau, un peuple de dieux. Nul n'a jamais pensé que les paysans en soient.

(10) Cité par M. de JUGLART, Vers une agriculture de groupe ? Mélanges Savatier, Dalloz, 1965.

(11) Il existe de très nombreuses études sur l'agriculture de groupe. La Revue Paysans, n° 51, décembre 1964-janvier 1965, en donne une liste.

Il existe aussi un Centre d'Etudes et de Diffusion de l'Agriculture de Groupe (C.E.D.A.G.) dont le siège est à Rennes, 65, rue de Saint-Brieuc (Ille-et-Vilaine).

(12) Loi n° 62.917 du 6 août 1962 et décret n° 64.1193 du 3 décembre 1964.

(13) Article 7 de la loi du 8 août 1962 et article 20 du décret du 3 décembre 1964 précités.

(14) Déclaration du Conseil national du Patronat français du 19 janvier 1966 : « En matière de gestion des entreprises, l'autorité ne peut se partager, l'expérience constante montre que toute autre formule conduit à l'impuissance. Et c'est la présence d'un homme responsable à la tête de l'entreprise qui permet le mieux à l'autorité de s'exercer de façon humaine et d'assurer le dialogue nécessaire avec les salariés. »

Mais de toute façon, l'action tendant à favoriser l'organisation des producteurs ne servirait à rien, si elle n'aboutissait pas à relever le niveau de leurs revenus. Or, l'amélioration de la situation financière de la paysannerie ne dépend pas seulement de l'abaissement des coûts de production, mais aussi de la nature des productions, de leur qualité et de leur quantité.

L'Etat a donc pris des mesures visant à discipliner la production, afin que n'importe quoi ne soit pas proposé sur le marché n'importe quand.

B. — La discipline de production.

On considérait jusqu'à maintenant que la discipline de production ne pouvait être le fait des agriculteurs, beaucoup trop nombreux et trop peu solidaires les uns des autres, pour être susceptibles d'orienter leurs cultures vers des productions déficitaires, et de restreindre en revanche celles qui s'avéraient pléthoriques. Peu sensible aux lois du marché, le paysan restait attaché à ses habitudes culturales. L'Etat devait donc intervenir pour limiter certaines productions et au besoin en encourager d'autres. Mais l'entrée en vigueur du Marché Commun a eu pour effet d'interdire certaines techniques d'intervention et, parallèlement, les agriculteurs ont pris conscience de la nécessité d'une discipline. Ces deux facteurs ont amené l'Etat à reconsidérer ses moyens d'action. C'est pourquoi à côté des méthodes traditionnelles employées pour discipliner la production, nous trouvons des méthodes nouvelles.

1° Les méthodes traditionnelles.

Ces méthodes peuvent avoir un caractère autoritaire, ou bien ne consister qu'en une incitation de plus ou moins grande intensité. C'est ainsi que l'on peut distinguer : les interdictions de produire ou les restrictions à la production, les subventions, octroyées soit pour produire davantage, soit au contraire pour limiter la production, et enfin, la fixation des prix soit à un niveau de soutien, soit à un niveau plafond.

a) En ce qui concerne le régime des interdictions et des restrictions à la production, l'exemple le plus caractéristique est celui de la vigne. Sans retenir les mesures de police édictées dans un but d'hygiène et de salubrité, proscrivant la plantation de certaines catégories de cépages, l'Etat a dû, depuis plus de trente ans, recourir à l'interdiction de tout encépagement nouveau, pour limiter une surproduction quasi permanente. C'est une loi du 4 juillet 1931 qui, pour la première fois, prononça une interdiction temporaire, ne s'adres-

sant qu'aux propriétés dépassant dix hectares ou produisant plus de cinq cents hectolitres. Le résultat en fut décevant, car le vignoble continua à se développer par l'intermédiaire des petits producteurs, qui n'étaient pas touchés par la mesure. Il fallut donc prendre des dispositions plus rigoureuses et interdire de façon radicale toute plantation nouvelle, ce que fit un décret du 30 septembre 1953 (15).

Ce même décret soumet, par ailleurs, toute autorisation de replantation au choix, par les viticulteurs, de cépages recommandés (16). Ainsi, non seulement la production est limitée, ce qui est le but principal à atteindre, mais aussi on peut orienter à long terme le vignoble vers des productions de qualité, pour lesquelles il n'y a jamais de gros problèmes d'écoulement.

Mais de telles dispositions ne sont pas sans inconvénients. Elles exigent un très lourd système de contrôle, qui n'est d'ailleurs pas toujours efficace, et elles aboutissent parfois à conférer des privilèges anormaux à certains producteurs. De plus, il n'est pas possible d'appliquer un régime d'autorisation préalable à l'ensemble des productions agricoles. L'Etat se sert donc de procédés plus souples, qui laissent les agriculteurs libres, tout en les invitant à agir d'une certaine manière.

b) Les subventions constituent le type même de la mesure d'incitation. Bien que n'ayant jamais fait l'objet, en matière agricole, d'une étude exhaustive, elles y sont pourtant d'un emploi général. Elles peuvent, comme nous l'avons dit, être utilisées dans deux sens différents. Tantôt elles tendront à limiter certaines productions, tantôt à en développer d'autres. C'est ainsi que, pour reprendre l'exemple de la vigne, l'article 31 du décret du 30 septembre 1953, prévoyait que les viticulteurs qui arracheraient tout ou partie de la superficie de leur vignoble et renonceraient définitivement à leur droit de replantation, pourraient toucher une indemnité.

En sens contraire, il existe des subventions pour promouvoir le reboisement (17), la culture de l'olivier, ou le développement de telle race d'ovins dans telle région de France. Leur nombre est très élevé.

Mais à côté de ces subventions proprement dites, qui s'analysent en une prime versée par l'Etat aux cultivateurs renonçant à certaines cultures, ou s'engageant à en développer d'autres, il existe un

(15) Décret 53.977 du 30 septembre 1953, relatif à l'organisation et l'assainissement du marché du vin et l'orientation de la production viticole, complété par un décret n° 64.453 du 26 mai 1964, *J.O.* du 27 mai 1964.

(16) L'article 26 du décret du 30 septembre 1953 distingue : les cépages recommandés, autorisés, tolérés et interdits.

(17) Article 200 du Code forestier.

grand nombre de subventions déguisées sous la forme de prix de soutien ou de prix garantis.

c) En effet, toute la politique des prix agricoles, menée en France jusqu'à ces dernières années, s'analyse en un vaste système de subventions accordées aux paysans. Considéré de manière intrinsèque, un tel système n'est pas mauvais et il peut constituer, lorsqu'il se présente sous la forme de prix de soutien accordés dans la limite d'un certain quantum et pour des produits de qualité, comme un excellent moyen d'orientation des productions. Malheureusement, la politique des prix agricoles suivie par l'Etat, n'a pas eu ce seul but. La fixation de prix garantis ne devait pas seulement permettre d'orienter les productions, mais aussi de maintenir ou de relever le niveau de vie des paysans (18). Ce qui a abouti à une grande confusion, car, des deux objectifs recherchés par l'Etat, l'un est social, l'autre économique, et il n'est pas possible de les atteindre ensemble par les mêmes moyens. En l'occurence, l'Etat a été amené à garantir, sous la pression des cultivateurs, non pas les prix de productions qu'il était utile de développer, mais ceux des produits déjà fortement excédentaires, parce qu'ils intervenaient pour une large part dans les revenus paysans. De plus, comme il est plus intéressant de travailler avec une garantie de prix, que de subir les lois du marché, les agriculteurs ont étendu les cultures jouissant d'un tel privilège, et notamment le blé, dont il fallut revendre ensuite les excédents sur le marché international, bien au-dessous du prix de revient. L'échec de la politique d'orientation des cultures par les prix, est ici manifeste.

Bien entendu, il est possible de dire que dans ce cas, le but recherché est purement social. Mais alors, c'est par abus que le législateur emploie le terme d'orientation de la production, à propos de tous les mécanismes régulateurs des prix. Les prix ne peuvent, à la fois, remplir deux fonctions distinctes : l'une consistant à orienter l'offre en fonction des besoins, et l'autre étant d'aide sociale. L'Etat, en fixant le prix des principaux produits agricoles, a secouru les paysans; il n'a pas orienté les productions. Il est d'autant plus important de le préciser, que généralement on confond à plaisir l'aide aux

(18) C'est ce que déclare le décret n° 57.107 du 13 septembre 1957 relatif aux conditions d'établissement des prix agricoles, dans son article premier. Ce décret établit ensuite un système de prix d'objectifs, de prix indicatifs annuels et de prix de campagne. Il applique par ailleurs un coefficient de majoration des prix agricoles en fonction de la variation de trois indices : celui des produits industriels nécessaires aux exploitations agricoles, celui de l'ensemble des prix de détail à l'exception de ceux des produits alimentaires et celui des salaires agricoles. Ces mesures ont été abrogées par un décret du 7 janvier 1959.

agriculteurs, l'orientation des productions et la régularisation des marchés (19).

Ces méthodes traditionnelles d'intervention de l'Etat doivent d'ailleurs être repensées dans le cadre du Marché Commun. Un certain nombre d'entre elles sont, soit déjà abandonnées, soit en voie de l'être, en raison de leur incompatibilité totale ou partielle avec les dispositions du Traité de Rome et les règlements communautaires. L'Etat a dû, dans ces conditions, trouver de nouvelles formules, capables d'aboutir à discipliner la production.

2° Les méthodes nouvelles.

Elles consistent essentiellement à faire assurer par la profession, la discipline économique primitivement imposée par l'Etat. Deux catégories d'organismes ont été prévues à cette fin : les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles (20).

a) Les groupements de producteurs prévus par la loi du 8 août 1962 peuvent être des sociétés coopératives, des sociétés d'intérêt collectif, des syndicats de producteurs, ou des associations régies par la loi du 1er juillet 1901. Ils sont reconnus comme tels par arrêté du ministre de l'Agriculture (21). Pour obtenir cette reconnaissance, ils doivent faire approuver leurs statuts par une commission technique nationale, et justifier d'une activité économique suffisante. L'agrément ministériel peut d'ailleurs faire l'objet de mesures de suspension ou de retrait.

Le rôle de ces groupements est d'édicter des règles de discipline de production et de mise en marché, communes à tous leurs membres.

Leurs statuts leur confèrent, pour faire respecter ces règles, des pouvoirs de contrôle étendus, et prévoient les sanctions applicables au cas où elles ne seraient pas observées (22). Par ailleurs, l'Etat peut leur octroyer une aide financière et ils jouissent d'un droit de préférence pour les marchés des collectivités publiques.

(19) Ainsi le décret n° 63.740 du 22 juillet 1963, article 1er, relatif au F.O.R.M.A., dispose que : « dans l'accomplissement de la mission du fonds, priorité doit être donnée à des mesures d'orientation de la production afin de contribuer, à la fois, à l'amélioration des conditions de rémunération des producteurs, et à la régularisation des prix à la consommation, ainsi qu'au développement des courants permanents d'exportation ».

(20) R. Malézieux, Les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles, J.C.P., 1963.I.1750. — J. Megret, Les groupements de producteurs en agriculture, Gazette du Palais, 1964.2, doctrine, p. 40. — R. Malézieux, De nouvelles formules pour l'organisation des marchés agricoles, D.S., septembre-octobre 1964.

(21) Articles 14 à 20 de la loi complémentaire du 8 août 1962.

(22) Décret n° 62.1376 du 22 novembre 1962 modifié par décret n° 64.862 du 3 août 1964, *J.O.* du 25 août 1964.

b) Les mêmes textes prévoient comme compléments et prolongements des groupements de producteurs, des comités économiques agricoles. Ces derniers sont, en effet, des réunions de groupements de producteurs qui, pour une région donnée et un même secteur de produits, peuvent, après agrément ministériel, édicter des règles communes d'organisation des productions et de mise en marché, pour les organismes qui en sont membres. Mais surtout, ces comités ont la possibilité de demander au ministre de l'Agriculture, que les règles qu'ils appliquent, à l'exception de celles concernant l'acte de vente proprement dit, soient rendues obligatoires par arrêté interministériel pour l'ensemble des producteurs de la région dans laquelle s'étend leur activité. L'extension de ces règles ne peut toutefois être obtenue qu'à l'issue d'une procédure complexe, nécessitant la consultation des producteurs et l'accord des deux tiers d'entre eux représentant la moitié de la production ou inversement (23). De telles exigences limitent considérablement les cas d'extension, qui restent finalement des phénomènes exceptionnels. D'ailleurs les comités économiques eux-mêmes sont très peu nombreux : on en comptait douze au 15 mars 1966. Quant aux groupements de producteurs, il y en avait trois cent quatre vingt quatre au total (24).

Devant des résultats aussi modestes, il est permis de se demander quelle est l'utilité réelle du système et quelles sont les raisons qui ont amené sa création, étant donné qu'il n'est pas en tout point conforme aux règles de libre concurrence édictées dans le cadre du Marché Commun (25).

En dehors des pressions exercées par certaines catégories d'agriculteurs partisans d'une organisation corporative de l'agriculture, deux grandes raisons ont motivé, à notre avis, la création des groupements de producteurs et des comités économiques.

La première est relative, précisément, au Marché Commun. En effet, l'application des règles communautaires interdit désormais à l'Etat d'intervenir à sa convenance dans le secteur agricole. Or, le danger est grand, de voir ce secteur très peu concentré et mal organisé, passer progressivement aux mains des personnes ou de sociétés étrangères. L'Etat a donc suscité une organisation des producteurs,

(23) Article 16 de la loi du 8 août 1962 modifiée par la loi n° 64.678 du 6 juillet 1964, article 27.

(24) Chiffres donnés dans le rapport de M. R. Hervieu sur « Les perspectives offertes par la nouvelle organisation française des marchés agricoles dans le cadre européen », *J.O. Conseil Economique*, 15 mars 1966. Pour les groupements de producteurs il existait par catégorie : 195 groupements de fruits et légumes, 59 d'élevage-viande, 86 en aviculture, 13 divers et 11 pour la viticulture.

(25) Cf. Rapport de M. E. Lemaire-Audoire, L'économie agricole française et le Marché Commun agricole après l'accord sur le financement de la politique agricole commune, *J.O. Conseil Economique*, 31 mars 1967.

à laquelle il apporte son concours et qu'il contrôle étroitement; ce qui lui permet de conserver indirectement ses prérogatives. En ce sens il est bien évident que groupements de producteurs et comités économiques peuvent constituer une entrave à la libre concurrence. Mais il ne s'agit là, finalement, que d'un phénomène de faible ampleur, à côté des ententes passées entre grandes sociétés industrielles. Au surplus, et c'est la seconde justification proposée, l'organisation des producteurs leur donne les moyens de ne plus subir de façon systématique la loi du marché, mais de l'imposer dans une certaine mesure.

Dans la lutte qui oppose le secteur agricole aux autres secteurs de l'économie, le système du groupement peut conférer aux paysans la puissance dont ils ne disposent pas habituellement.

Est-ce à dire pour autant, qu'en créant les groupements de producteurs et les comités économiques, l'Etat ait été animé par une idéologie corporatiste ? (26). Nous ne le pensons pas. L'Etat semble, au contraire, rester neutre dans l'affrontement des forces économiques. Plus exactement, il essaie de maintenir, par ses interventions, l'équilibre des forces, mais il ne donne pas l'impression d'orienter la nation vers une forme déterminée d'organisation sociale. En fait, il laisse faire et temporise, ce qui ne manque pas d'être surprenant en un temps où on le qualifie volontiers de dirigiste, et où il se prétend planificateur. Cette attitude est particulièrement manifeste en ce qui concerne les problèmes de commercialisation des produits agricoles.

Section II

L'INTERVENTION DE L'ETAT AU NIVEAU DE LA COMMERCIALISATION

Les problèmes de commercialisation des produits agricoles n'ont été envisagés pendant longtemps que sous le seul aspect de la police des prix ou de l'hygiène des denrées. Aucune correspondance directe n'était établie entre l'acte de production et l'acte de distribution ou de vente (27).

Ainsi l'intervention de l'Etat restait-elle compartimentée, avec tous les inconvénients que cela représente. A l'heure actuelle, en revanche, on a pris conscience de la connexité des deux opérations,

(26) C'est ce que laisse penser la thèse de M. H. Court de Fontmichel, qui voit dans l'agriculture un service public corporatif, thèse Nice, 1965.

(27) Le Droit positif traduit cette coupure entre les deux actes, en distinguant l'acte de commerce (achat pour revendre), de l'acte de production.

mais on s'est imaginé avec quelque témérité, qu'une seule et même action pouvait avoir des effets aussi bien au niveau de la production qu'au niveau de la commercialisation des denrées agricoles.

Nous avons déjà souligné les difficultés qui en résultaient (28). L'Etat vise-t-il, dans certaines de ses actions, à orienter la production ou à régulariser les marchés ? Il est parfois difficile de le savoir. Le fait de ranger telle ou telle intervention sous la rubrique des actions intéressant la commercialisation des produits agricoles, provient donc d'un choix, que nous nous efforcerons de justifier dans chaque cas particulier. Ceci étant, dans l'enchevêtrement des textes et les méandres d'intentions contradictoires, il est possible de dégager cependant, les deux axes d'effort de l'Etat en ce domaine. Il a essayé, en effet, d'une part d'organiser les marchés, et d'autre part de promouvoir les ventes.

A. — L'organisation des marchés (29).

L'organisation des marchés est une expression commode, parce qu'elle veut tout dire, mais par voie de conséquence, elle ne signifie rien de précis. Selon le sens que l'on donne au terme marché, elle peut consister en une opération purement matérielle d'aménagement du lieu de vente et d'achat des produits, en une opération économique de soutien des prix, en une réglementation des conditions de concurrence, ou encore en une réforme des circuits de distribution. Or, dans le domaine qui nous concerne, toutes ces formes d'intervention sont employées, et quelquefois simultanément. On trouve donc, sous le vocable d'organisation des marchés, un certain nombre de dispositions de nature très différente, tendant à faire prendre en charge directement la vente des produits par l'Etat, ou à en contrôler l'écoulement, ou bien encore à réformer les circuits de distribution, et enfin à favoriser l'établissement de relations contractuelles entre les producteurs et les professions connexes.

1° La prise en charge directe du marché par l'Etat, a été appliquée en France aux céréales. C'est par l'intermédiaire d'un établissement public, l'Office du blé, devenu par la suite l'Office national interprofessionnel des céréales (O.N.I.C.) (30), que ce marché fut organisé.

(28) Cf. *supra*, p. 272.

(29) A. Courtois de Vicose, L'organisation des marchés agricoles, thèse Toulouse, 1962.

(30) Créé par la loi du 15 août 1936, l'Office du blé voit sa compétence étendue aux autres céréales par la loi du 17 novembre 1940 qui le transforma en Office national interprofessionnel des céréales.

La production restait libre, mais les prix étaient fixés autoritairement par le Gouvernement, et le commerce des produits était soumis à l'étroit contrôle de l'Office, qui était investi d'un pouvoir de police étendu et jouissait du monopole d'importation et d'exportation (31).

Toute la philosophie du système, au demeurant fort complexe, n'avait d'autre but que de garantir un certain niveau de ressources aux petits exploitants. C'est ainsi que le blé, l'orge et le maïs, bénéficiaient d'un prix fixe, uniforme sur l'ensemble du territoire, dans la limite d'un certain quantum (32). Si la règle du quantum avait été appliquée à l'ensemble des producteurs de façon proportionnelle à leurs productions, elle aurait pu aboutir à orienter celles-ci dans une certaine mesure. Mais le fait d'en dispenser les petits producteurs a eu au contraire pour effet, de perpétuer des cultures excédentaires et des entreprises non rentables. La prise en charge du marché des céréales par l'O.N.I.C., a donc été un frein plus qu'un facteur d'évolution de l'agriculture.

A l'heure actuelle, le rôle de l'Office a été transformé pour répondre aux exigences du Marché Commun et des règlements communautaires. L'article 1er du décret du 27 juillet 1962 fixe sa mission en ces termes : « L'Office national interprofessionnel des céréales est chargé de mettre en œuvre, en ce qui le concerne et en conformité des directives du Gouvernement, les mesures d'organisation du marché pour l'application des règlements de la Communauté économique européenne portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales. Il est l'organisme d'intervention prévu auxdits règlements » (33).

Avec le changement d'attributions de l'Office, c'est la gestion directe du marché des céréales par l'Etat qui disparaît. Il ne semble pas que ce soit regrettable dans la mesure où cette gestion se résumait en un ensemble de mesures d'aide sociale. Si les agriculteurs veulent conserver leur indépendance, ils ne doivent pas vivre de mendicité.

2° A côté de la formule de prise en charge directe du marché, les pouvoirs publics ont progressivement élaboré des modes d'intervention plus simples, leur permettant de laisser jouer au maximum le mécanisme traditionnel de la loi de l'offre et de la demande, tout en

(31) Sur le statut juridique de l'O.N.I.C. et son fonctionnement, cf. M. Court, Le statut juridique de l'O.N.I.C., thèse Paris, 1954, et L. Imbert, La réglementation des céréales, J.C.A., fascicules 285 et 287.

(32) Le quantum est la partie de la récolte qui est achetée à un prix garanti ; pour le surplus, dit hors-quantum, le prix est déterminé en fin de campagne en fonction du résultat produit par les opérations d'exportation.

(33) Décret n° 62.858 du 27 juillet 1962, *J.O.* du 28 juillet.

leur assurant la possibilité de remédier aux déséquilibres de trop grande amplitude, qui risquent de transformer des difficultés économiques en problèmes sociaux.

Parmi les mesures de contrôle du marché, il en est qui rappellent celles appliquées pour les céréales : ce sont les mesures concernant le marché du vin. En effet, après avis de l'Institut des vins de consommation courante (I.V.C.C.) (34), un décret fixe chaque année un prix de campagne du vin dit « courant ». La mise en vente de leur récolte par les viticulteurs est, par ailleurs, soumise à un régime d'échelonnement variable, suivant l'importance de la récolte et le niveau des cours (35). Mais il faut préciser toutefois, que la commercialisation du vin, sous la réserve précédente, reste libre. Ce qui n'est pas le cas pour le blé (36). De plus, le prix de campagne n'est qu'un prix indicatif, les prix réels pouvant varier par rapport à lui, selon un certain pourcentage (37). L'organisation du marché du vin est donc moins rigide que celle des céréales, elle se rapproche du système d'intervention souple mis en place pour les autres productions.

Ce système a été institué par un décret du 30 septembre 1953, afin de « limiter les conséquences des fluctuations excessives des cours sur le marché des produits agricoles, particulièrement sensibles à la conjoncture » (38). A cet effet, des comités nationaux interprofessionnels, organes consultatifs réunissant pour un même produit, des représentants des producteurs, des transformateurs et des distributeurs, devaient donner leur avis sur toute mesure d'ordre économique et technique intéressant la production, la collecte, le stockage, la transformation, la distribution, l'exportation et l'importation de ce produit.

Des organismes d'intervention étaient chargés d'appliquer les décisions prises sur avis des comités nationaux, soit en procédant à des achats lorsque les cours baissaient au-delà d'un niveau minimum, soit en remettant les denrées stockées sur le marché lorsque les cours s'élevaient de façon excessive. Ces organismes étaient constitués sous la forme de sociétés privées, liées à l'Etat par une convention qui définissait leur rôle et les soumettait à une étroite tutelle de l'Administration (39). Enfin, un Fonds de garantie mutuelle, géré par le

(34) Créé par décret n° 53.977 du 30 septembre 1953.

(35) Décret n° 64.902 du 31 août 1964 modifié par les décrets n°s 65.796 du 20 septembre 1965 et 66.675 du 16 septembre 1966.

(36) Les producteurs de blé ne peuvent livrer leur récolte qu'à des organismes stockeurs préalablement agréés par l'O.N.I.C.

(37) 8,5 % en plus ou en moins selon le décret n° 66.675 du 16 septembre 1966.

(38) Décret n° 53.974 du 30 septembre 1953, *J.O.* du 1er octobre 1953.

(39) Décret n° 53.933 du 30 septembre 1933 relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique à caractère privé.

ministère de l'Agriculture, devait fournir les ressources financières nécessaires.

C'est cette organisation élaborée en 1953, qui subsiste toujours, mais ses moyens ont été considérablement renforcés. A la place du Fonds de Garantie Mutuelle, devenu Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (F.O.R.M.A.), qui n'était qu'un budget annexe (40), il a été créé un établissement public « chargé de préparer et d'exécuter les décisions gouvernementales relatives aux interventions de l'Etat sur les marchés agricoles » (41). Mission extrêmement large, qui n'est pas sans poser des problèmes de cohérence, dès lors qu'elle comporte des objectifs multiples et quelquefois opposés. Nous avons déjà signalé l'incompatibilité fondamentale qui existait entre une politique de soutien des cours et une politique d'orientation des productions (42). Le F.O.R.M.A., cependant, doit assurer ces deux fonctions, et l'ambiguïté de sa position ne fait que traduire celle d'une politique, économique par vocation et sociale par nécessité.

Jusqu'à maintenant, il est intervenu surtout en tant qu'organisme de régularisation des cours. C'est généralement, mais non obligatoirement, par l'intermédiaire des sociétés prévues au décret du 30 septembre 1953, qu'il procède aux actions de soutien des marchés.

La société Interlait et la Société Interprofessionnelle du bétail et des viandes, jouent notamment un rôle très important, en raison de l'ampleur des mesures de soutien des marchés, prises dans leur secteur (43).

Mais quels que soient les mérites du système ainsi élaboré, il est bien évident qu'il n'est efficace que dans une courte période. Une société d'intervention ne peut indéfiniment acquérir des productions toujours excédentaires; il faut aussi qu'elle parvienne à les écouler. De plus, le F.O.R.M.A., comme l'O.N.I.C., ne peut agir dorénavant qu'en conformité avec les directives communautaires d'organisation des marchés.

De sorte que, si l'Etat conserve la possibilité de recourir exceptionnellement à des mesures dites de sauvegarde, il perd néanmoins

(40) Article 25 de la loi d'orientation du 5 août 1960.

(41) Décret n° 61.287 du 29 juillet 1961 modifié et complété par les décrets n°s 63.740 du 22 juillet 1963 (*J.O.* du 23 juillet 1963), 65.101 du 15 février 1965 (*J.O.* du 16 février 1965) et 67.171 du 7 mars 1967 (*J.O.* du 8 mars 1967).

(42) Cf. *supra*, p. 272.

(43) 1) G. ARFEUILLÈRE, L'organisation des marchés de la viande et des produits laitiers en France, Cujas, 1964.

2) En 1966 sur un total de 1.515.700 francs d'interventions économiques, le F.O.R.M.A. a consacré 1.161.000 francs aux produits laitiers et 115.200 francs à la viande. Cf. Avis présenté par M. PAUZET au Sénat, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, séance du 15 novembre 1966.

une grande partie des moyens d'intervention dont il disposait avec le F.O.R.M.A. Est-ce à dire qu'il soit pour autant déchargé de toute responsabilité en matière d'organisation des marchés ? Il semble bien, au contraire, qu'il puisse consacrer maintenant ses efforts pour améliorer les revenus des agriculteurs en même temps que ceux des consommateurs (44), à la réforme des circuits de distribution.

3° Il est un scandale permanent pour l'agriculture française, c'est la différence de valeur de ses produits, selon qu'ils sont achetés au producteur ou vendus au consommateur. Il est difficile d'admettre, en effet, que des fruits ou des légumes soient détruits, faute d'avoir trouvé preneur à des prix dérisoires, alors que dans le même temps, à une centaine de kilomètres de la région de production, les prix des mêmes produits, exigés du consommateur, restent à un niveau élevé (45).

Le processus de la multiplication des prix est resté jusqu'ici un mystère, et l'on s'est épuisé en vain à vouloir suivre la piste du bœuf (46).

C'est pourtant dans la réforme des circuits de distribution que se trouve, à notre avis, une grande partie de la solution du problème agricole. En effet, l'augmentation du revenu des agriculteurs peut provenir de trois sources : d'un accroissement de la productivité, d'une augmentation des prix de vente des produits, ou de la récupération d'une partie de la valeur du produit au stade de la consommation sur le circuit commercial.

Dans le premier cas, il est patent que, sauf lorsque les prix sont garantis par le Gouvernement, l'accroissement de la productivité, qui aboutit à une augmentation de l'offre, échappe aux agriculteurs au profit du secteur commercial.

La seconde solution est nécessairement impopulaire et elle risque de déclencher un processus cumulatif de hausses, qui annulera finalement les effets de l'augmentation des prix agricoles.

Il reste donc la troisième possibilité, qui consiste à faire bénéficier les agriculteurs d'une partie de la différence de valeur des produits, entre le stade de la production et celui de la vente au détail.

(44) Exposé des motifs précédant le décret n° 53.959 du 30 septembre 1953.

(45) MM. S. Mallet et M. Debatisse traitent abondamment de cette question dans leurs ouvrages : « Les paysans contre le passé », « La Révolution silencieuse », déjà cités.

(46) Au mois de septembre 1960, M. J. Fontanet, alors ministre du Commerce, avait lancé l'opération « Suivez le bœuf ».

Sur l'organisation chaotique du marché de la viande, voir P. Belleville, Vérités sur la Viande, Sedimo, 1961.

C'est ce qu'un décret du 30 septembre 1953 voulait réaliser en constituant un réseau de marchés d'intérêt national (47).

Un réseau de marchés d'intérêt national a, en effet, un triple avantage. Il fait diminuer le coût de la distribution des produits par une meilleure organisation des circuits. Il favorise la concurrence à l'échelon national, grâce à un système d'information rapide, permettant de connaître instantanément les cours qui s'établissent sur les différents marchés du pays. Il donne enfin aux transactions plus de clarté et permet ainsi d'avoir une bonne connaissance de la formation des prix. Les opérations spéculatives deviennent donc plus difficiles sur ces marchés, et les groupements de producteurs sont assurés de retirer le meilleur prix de leurs produits.

Mais il est bien évident qu'une telle réforme de la distribution met en péril les privilèges de ces « disjoncteurs de prix » que sont les nombreux intermédiaires du circuit commercial. Aussi n'est-ce qu'avec une extrême lenteur que la réforme est appliquée, et les grossistes font une obstruction systématique au fonctionnement desdits marchés (48).

On retrouve les mêmes difficultés quel que soit le secteur envisagé. L'exemple de la viande est particulièrement caractéristique à ce sujet. Les professionnels ont toujours opposé une résistance farouche à toute tentative de réforme, et l'Etat n'a pas été très entreprenant pour mettre en œuvre ses projets. C'est ainsi que dès 1947, un plan de création d'un réseau d'abattoirs publics était élaboré, qui n'est pas encore totalement réalisé, vingt ans après (49).

Des hésitations continuelles, savamment entretenues par les groupes d'intérêt, ont retardé l'application de la réforme (50). Pourtant, étant donné que l'abattoir commande les deux circuits de la viande, le vif et le mort, si l'Etat avait exigé des producteurs la livraison directe de leurs animaux aux abattoirs publics, auprès desquels les bouchers grossistes ou détaillants seraient venus s'approvisionner ,le circuit en eût été réduit de moitié. L'économie ainsi réali-

(47) Décret n° 53.959 du 30 septembre 1953 complété par le décret n° 58.767 du 25 août 1958 et le décret du 5 novembre 1963 n° 63.1098, *J.O.* du 7 novembre 1963.

(48) Cf. M. M. Waline, Les périmètres de protection des marchés d'intérêt national. Note sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 décembre 1964, Syndicat général du commerce en fruits et légumes du marché des Capucins de Bordeaux, R.D.P., mars-avril 1965.

(49) G. Arfeuillère, op. cité, p. 153.

(50) « Plus qu'aucun autre secteur, celui de la viande a été l'objet, depuis de longues années, de multiples plans de réforme qui ont tous systématiquement échoué, car étant donné la diversité des aspects de ce marché, ou bien ils ne constituaient que des ébauches partielles de solution, ou à l'inverse des constructions théoriques décrochées de la réalité. » Rapport général de la Commission du Commerce du V^e^ Plan, page 290.

sée aurait permis d'augmenter les prix à la production, sans les modifier au stade de la consommation. Mais l'Etat n'a pas eu les moyens ou la volonté d'appliquer une règle aussi rigoureuse, et il n'a pas vraiment essayé de raccourcir le circuit de la viande. Tout au plus a-t-il tenté d'en moraliser le fonctionnement.

En effet, la réglementation complexe et précise concernant le commerce des animaux et des viandes, a essentiellement un but sanitaire et de contrôle de la qualité; plus rarement une finalité économique. C'est ainsi que le décret du 27 novembre 1962, portant réglementation des marchés d'animaux vivants, destinés à l'abattage, ne comporte du point de vue économique, qu'une obligation de publicité des prix pratiqués sur le marché (51).

Quant à la loi du 8 juillet 1965, relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande, elle reprend des dispositions éparpillées jusque là dans des textes particuliers. Elle traite surtout du contrôle sanitaire des viandes et de la police des abattoirs, et prévoit seulement qu'il peut être institué, par décret en Conseil d'Etat, un périmètre de protection des marchés de gros des abattoirs publics (52).

Une telle législation, au demeurant fort utile, n'a donc pas pour effet direct, d'éliminer les intermédiaires du circuit de la viande. Peut-être, à terme, l'organisation progressivement mise en place, aboutira-t-elle à purger le circuit des éléments superflus, mais ce n'est pas certain.

De toute façon, il faut constater qu'ici encore, l'Etat laisse faire les forces économiques en présence, son action se bornant à prévenir les fraudes de toute nature. Cette attitude n'est sans doute pas critiquable en elle-même, mais il est surprenant de voir un Etat animé d'une doctrine planificatrice, recourir ainsi à des techniques libérales. On peut se demander en outre, si la relative neutralité exprimée dans ce domaine, est compatible avec les principes de l'économie contractuelle, énoncés par ailleurs.

4° Le quatrième et dernier aspect de l'organisation des marchés agricoles, se présente sous la forme du régime contractuel (53). La

(51) Décret n° 62.1431 du 27 novembre 1962, *J.O.* du 2 décembre 1962, article 4.
(52) Loi n° 65.543 du 8 juillet 1965, *J.O.* du 9 juillet, article 15.
(53) Voir sur le sujet :
1° H. Belhomme, L'économie contractuelle, Nouvelles des marchés agricoles, 14 août 1963.
2° J. Moreaux, Analyse critique de la loi sur l'économie contractuelle, Economie rurale, avril-juin 1964.
3° J.-L. Baril, Le régime contractuel en agriculture, Paysans, octobre-novembre 1964.
4° R. Malézieux, L'économie contractuelle en agriculture, Gazette du Palais, 1964.2, Doctrine p. 69.

loi du 6 juillet 1964, qui en définit les principes et les modalités, prévoit des accords interprofessionnels à long terme, conclus entre organisations de producteurs et d'acheteurs, ainsi que des contrats d'intégration, comportant des obligations réciproques de fournitures de produits ou de services, entre producteurs et entreprises industrielles et commerciales (54).

a) Les accords interprofessionnels à long terme présentent des avantages certains, car ils assurent pour plusieurs années, aux producteurs la sécurité des débouchés, et aux industries transformatrices la régularité des approvisionnements. Ils permettent aussi d'adapter, au moyen des conventions de campagne, la production aux débouchés, et les prix aux coûts de production. De telle sorte que les agriculteurs peuvent compter sur des revenus constants.

Ces accords peuvent être passés à l'échelon national ou régional. Ils sont susceptibles, après homologation, d'être étendus à l'ensemble des producteurs et acheteurs d'un même produit, si toutes les organisations signataires le demandent, et si l'enquête publique, à laquelle cette extension donne lieu, s'avère favorable.

Mais, quels que soient leurs avantages, de tels accords vont à l'encontre des principes de la libre concurrence et de l'économie de marché. L'économie contractuelle ne constitue pas, en effet, un nouveau mode d'organisation des marchés, mais une solution de remplacement : elle supprime l'économie de marché.

Dans ces conditions, il faut se demander comment l'Etat peut logiquement appliquer deux politiques antithétiques, la première tendant à développer les marchés agricoles, et la seconde à promouvoir un système contractuel. La contradiction est évidente. De plus, l'économie contractuelle ainsi conçue, entrave le libre jeu de la concurrence entre les entreprises du Marché Commun, contrairement à l'un des principes fondamentaux du Traité de Rome (55). Quel est donc le but poursuivi par l'Etat ?

Sauf à admettre l'improbable hypothèse d'une absence totale de volonté politique déterminée, il semble bien que la législation relative aux accords interprofessionnels ait été prise, sinon pour faire échec au Marché Commun, du moins pour en atténuer les effets.

5° J. Megret, Système contractuel et intégration en agriculture, Dalloz, 1965, chr. p. 15.

(54) Loi n° 64.672 du 6 juillet 1964, *J.O.* du 8 juillet 1964 et rectificatif du 30 juillet 1964.

(55) C'est la conclusion à laquelle arrive la Commission de la C.E.E. Cf. Rapport de M. E. Lemaire-Audoire, L'Economie agricole française et le marché commun agricole, après l'accord sur le financement de la politique commune. *J.O. Conseil Economique et Social*, 31 mars 1967.

Une autre explication cependant peut être aussi envisagée, qui consiste à interpréter les actions apparemment contradictoires de l'Etat, comme des essais, en vue de trouver la meilleure formule possible de commercialisation des produits agricoles. L'attitude généralement attentiste de l'Etat, donne quelque crédit à cette interprétation, et la loi sur l'économie contractuelle paraît elle-même la confirmer, en faisant place, à côté des accords interprofessionnels, aux contrats d'intégration.

b) En effet, alors que dans les accords interprofessionnels les agriculteurs négocient à égalité de puissance avec les industriels transformateurs (56), les contrats d'intégration consacrent en fait la suprématie du secteur industriel et commercial sur le secteur agricole (57). A l'inverse de ce qui se passe dans le premier cas, l'équilibre relatif des forces n'est pas exigé dans le second. En outre, les clauses mêmes du contrat, qui ne doivent pas comporter uniquement des dispositions pécuniaires, mais qui prévoient aussi des prestations en nature, favorisent l'immixtion du cocontractant dans la gestion de l'exploitation agricole. Le pouvoir de décision tend ainsi à passer du producteur, à la firme transformatrice (58). La loi du 6 juillet 1964 prévoit, certes, des palliatifs à cet inconvénient, notamment par la transformation des contrats individuels d'intégration en contrats collectifs, soumis à l'approbation du ministre de l'Agriculture (59). Mais les améliorations qui peuvent en résulter pour les agriculteurs, n'altèrent pas la nature profonde du contrat. Celui-ci est fait pour soumettre l'activité intégrée aux exigences de l'entreprise intégrante, et quelles que soient les modalités de son application, il aboutit toujours à la domination du secteur industriel et commercial sur le secteur agricole (60).

La loi sur l'économie contractuelle n'est donc pas à sens unique; si elle est avantageuse pour les agriculteurs, elle l'est tout autant pour les industries transformatrices. Est-ce le signe d'une neutralité

(56) C'est, pour M. VASSEUR, la condition indispensable du bon fonctionnement de l'économie contractuelle en agriculture. Cf. Un nouvel essor du concept contractuel, Revue trimestrielle de Droit civil, 1964, p. 26.

(57) « Les tentatives d'intégration de l'agriculture depuis quelques années constituent un moyen pour le secteur capitaliste de réaliser un nouvel essor de la production en intégrant le secteur agricole comme il avait précédemment intégré le secteur artisanal » J. MOREAUX, article cité, Economie rurale, avril-juin 1964.

(58) « Cette intégration vise à obtenir un transfert du secteur agricole au secteur industriel, de la prise de décision relative à la production agricole », J. MOREAUX, article précité. « Si elle offre certains avantages, l'intégration a jusqu'à présent privé les agriculteurs de leur faculté de discussion », J. MEGRET, Dalloz, 1965, chronique p. 15.

(59) Article 18 de la loi du 6 juillet 1964.

(60) Sur l'intégration et ses problèmes, voir les excellents développements de M. J. MEYNAUD, La Révolte paysanne, op. cité, pp. 262 et suivantes.

délibérée, d'une certaine impuissance, ou d'un empirisme plein de sagesse ?

La vérité sans doute contient ces trois éléments d'explication. On pourrait reprendre en l'occurrence, le jugement porté sur la politique agricole tout entière, par M. H. de Virieu, selon lequel : « faute d'une vision claire de l'avenir et d'une stratégie globale, le gouvernement s'est contenté d'accompagner les évolutions qu'il lui semblait déceler dans le monde paysan, sans les hâter ni les freiner » (61). Tout au plus l'Etat a-t-il une action de complément, comme c'est le cas en matière de promotion des ventes.

B. — La promotion des ventes.

Définie comme l'étude et l'application des moyens qui font vendre (62), la promotion des ventes est le complément nécessaire d'une politique d'organisation des marchés, l'Etat doit donc sinon y participer directement, du moins y apporter son concours. C'est-à-dire qu'il va aider les agriculteurs à trouver des débouchés pour leurs produits, tant à l'intérieur du pays, qu'à l'extérieur, en favorisant les exportations.

1° Parmi les différentes mesures favorisant la promotion des ventes, celle qui consiste à garantir la qualité d'un produit, est sans doute la plus importante. Depuis longtemps déjà, le législateur est intervenu pour réprimer les fraudes et pour protéger les marques ou appellations, sous lesquelles certains produits de qualité sont commercialisés. C'est ainsi, par exemple, qu'a été créé en 1935 un Institut national des appellations d'origine, chargé de délimiter les zones de vignobles à appellation contrôlée et de lutter contre d'éventuelles usurpations (63).

En dehors de ces mesures de police purement protectrices, l'Etat a édicté des règles visant à améliorer la présentation et la qualité des denrées agricoles. Il s'agit des règles concernant la normalisation des produits, et l'octroi de labels de qualité.

La normalisation peut se définir à la fois, comme l'ensemble des règles de présentation des produits en lots homogènes, et comme un

(61) F.-H. de Virieu, La Fin d'une agriculture. Bilan de la V^e^ République, Calmann-Lévy, 1967, p. 11.

(62) H. de Farcy, Produire et vendre. L'action commerciale de l'agriculteur, S.P.E.S., 1961.

(63) Le 30 juillet 1935 était créé le Comité national des appellations d'origine. Ce comité fut transformé en Institut national des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie le 16 juillet 1947. Sa nature juridique est mal définie. Cf. J.-L. Martres, Caractères généraux de la police économique, thèse Bordeaux, 1964, tome II, p. 44, et voir le décret 67-30 du 9 janvier 1967, *J.O.* du 11 janvier 1967.

vocabulaire permettant de désigner ces lots avec une précision commerciale suffisante (64). C'est un décret du 27 juin 1961, pris en application de l'article 28 de la loi du 5 août 1960, qui prévoit cette obligation de normalisation pour les produits agricoles alimentaires, destinés à être vendus en l'état aux consommateurs (65). Chacun de ces produits doit faire l'objet d'une réglementation précise, quant à ses caractéristiques propres et à son conditionnement, et répondre aux normes retenues pour lui par l'association française de normalisation. Les transactions commerciales sont ainsi facilitées. Les acheteurs étant assurés d'une qualité constante, ils hésitent moins à passer des commandes dans des régions ou sur des marchés, dont l'éloignement des centres de commercialisation constituait jusqu'ici un handicap pour écouler leurs produits.

Malheureusement, la mise en œuvre de cette politique est extrêmement lente et ne produit pas, de ce fait, tous les effets que l'on pourrait en attendre (66).

Complétant les règles de normalisation, « les labels agricoles ont pour but, dans le cadre d'une promotion qualitative, d'une part de permettre une meilleure information des consommateurs sur la qualité des produits, d'autre part de faciliter les échanges entre les producteurs, les transformateurs et les utilisateurs » (67). Ils attestent qu'un produit agricole présente certaines qualités spécifiques. Des conditions très strictes sont imposées à l'homologation et à l'usage de ces labels, qui doivent normalement désigner, parmi les produits normalisés, la catégorie supérieure.

La formule du label ne semble pas cependant être tout à fait au point, car elle n'incite pas les producteurs à s'élever au-delà du minimum requis pour son obtention. Le ministre de l'Agriculture lui-même, dénonçait en 1965 cet état de choses à propos des vins de Bordeaux, dont l'étiquette ne désigne pas toujours des vins de grande qualité (68). Cet inconvénient est d'autant plus grave que ce label doit favoriser l'exportation des produits qui en bénéficient.

2° En effet, l'agriculture française est largement surproductrice dans certains domaines, et l'exportation est pour elle une nécessité. En raison de la différence existant entre les prix intérieurs français et les cours mondiaux des denrées agricoles, l'Etat a dû pendant

(64) Rapport général de la commission du commerce du V[e] Plan, p. 304.

(65) Décret n° 61.664 du 27 juin 1961, *J.O.* du 28 juin 1961.

(66) A notre connaissance, seuls trois produits : les pêches, les choux-fleurs et les artichauts, faisaient l'objet, à la fin de l'année 1966, d'une obligation de normalisation. Cf. arrêté du 30 juin 1961, *J.O.*, du 2 juillet 1961.

(67) Décret n° 65-45 du 13 janvier 1965, *J.O.* du 19 janvier 1965, article 1[er].

(68) Déclaration faite par M. E. Pisani devant le Comité interprofessionnel des vins de Bordeaux, rapportée par le journal « Le Monde » du 19 octobre 1965.

longtemps, subventionner les exportations. Cependant, il ne peut plus désormais jouer ce rôle; car c'est le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole qui doit prendre en charge de telles dépenses pour les exportations effectuées vers des pays extérieurs à la Communauté. Quant aux aides à l'exportation entre pays membres de la Communauté, elles sont, en principe, prohibées.

Mais si l'Etat ne peut plus aider directement les exportateurs, il peut leur fournir des facilités sur le plan administratif, notamment en les informant sur les débouchés possibles et en les conseillant sur la façon de les conquérir (69). C'est la mission impartie au Centre national du commerce extérieur, établissement public créé par une loi du 27 septembre 1943, qui comporte un service de produits agricoles et qui publie, à l'intention des exportateurs, des bulletins spécialisés donnant des informations sur les différents marchés européens et mondiaux (70).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 28 de la loi d'orientation du 5 août 1960, l'Etat peut provoquer la création de sociétés conventionnées, de sociétés d'économie mixte, ou tous autres groupements ayant pour objet l'exportation des produits agricoles.

Dès avant la parution de cette loi, il existait déjà de nombreux organismes, d'origines diverses, chargés de coordonner les efforts des exportateurs. C'est ainsi que le mouvement coopératif agricole avait créé en juin 1957, le Syndicat des coopératives agricoles exportatrices, plus connu sous le nom de Syncopex. Les grandes fédérations d'industriels et de commerçants avaient institué de leur côté, au mois d'avril 1958, un Comité de propagande pour les industries et les commerces agricoles et alimentaires désigné sous le sigle de C.O.P.I.C.A. Il existait aussi une Association pour la propagande des produits agricoles (A.P.P.A.), chargée de coordonner l'action de propagande des différentes associations spécialisées. Enfin, un Arrêté du 7 mars 1957 avait institué un comité chargé de la propagande et de la publicité sur les marchés extérieurs. La prolifération de ces

(69) Cf. H. de Farcy, Organiser l'abondance, S.P.E.S., 1963, p. 76. L'aide administrative de la France à l'exportation.

(70) Manuel des techniques de promotion des exportations, G.A.T.T., Genève, 1966, p. 137. — Les six bulletins spécialisés publiés par le C.N.C.E. intéressent :

1) Le marché européen des fruits et légumes.
2) Le marché mondial des viandes et dérivés.
3) Le marché mondial des produits laitiers.
4) Le marché mondial des vins et spiritueux.
5) Le marché mondial des conserves de fruits et légumes.
6) Le marché mondial des produits surgelés.

organismes, même dits de coordination, témoignait à l'évidence de l'absence de celle-ci (71).

Le Gouvernement suscita alors la création d'une société anonyme conventionnée, qui devait prendre le nom de Sopexa, et qui compte parmi ses membres les organismes précédemment énumérés. Cette société coordonne dorénavant toutes les actions de promotion, aussi bien en France qu'à l'étranger. Il faut ajouter que son président est aussi président du Centre national du commerce extérieur, ce qui permet d'apprécier la qualité des liens qui unissent l'Etat à cette société anonyme.

Pour développer les exportations, la Sopexa est aidée par la Compagnie pour favoriser la recherche et l'élargissement des débouchés agricoles (C.O.F.R.E.D.A.), qui a essentiellement pour objet de susciter chez les producteurs des vocations exportatrices.

Dans une certaine mesure, la société financière pour le développement de l'économie agricole (S.O.F.I.D.E.C.A.), en liaison avec le groupe des sociétés « U.N.I. », participe aussi à la recherche de débouchés extérieurs (72). Par l'intermédiaire de ces sociétés, qu'il contrôle de manière plus ou moins étroite selon les modalités de sa participation financière (73), l'Etat peut ainsi jouer un rôle important dans la conquête des marchés étrangers.

Sans doute, cette intervention ne saurait se prolonger, sans mettre en cause les principes de libre concurrence établis par le Traité de Rome, mais elle a cependant le mérite de pallier momentanément la carence des agriculteurs et de les préparer aux conditions économiques nouvelles résultant du Marché Commun.

Le reproche que l'on peut néanmoins adresser à l'Etat, dans ce domaine, c'est d'être intervenu tardivement et en quelque sorte sous la pression des nécessités.

Toute la politique agricole d'ailleurs obéit à cette règle, qui n'est de prévoir — que — le présent... La méthode est, certes, pleine de sagesse et d'humilité; mais elle a aussi l'inconvénient de placer les gouvernants en face de problèmes qu'ils n'ont pas les moyens de résoudre, au moment où il le faudrait. La multiplication des mesures d'intervention ne fait alors que masquer l'impuissance de l'Etat à modifier certaines situations. Car il ne suffit pas de légiférer pour être efficace,

(71) Sur le rôle de ces différents organismes, voir le rapport de M. LEQUERTIER au Conseil Economique et Social. Problèmes des exportations agricoles, *J.O. Conseil Economique*, 14 mai 1961, p. 495.

(72) J. MILHAU et R. MONTAGNE, Economie rurale, op. cité, p. 369.

(73) Par exemple, pour la S.O.F.I.D.E.C.A., voir M. H. COURT DE FONTMICHEL, L'Agriculture française, service public corporatif, thèse Nice, 1965, pp. 66 et 140.

encore faut-il que les dispositions arrêtées soient applicables. Et, en matière agricole, les difficultés d'application pratique auxquelles l'Etat se heurte, sont comme nous allons le voir, extrêmement importantes.

TITRE II

LES DIFFICULTES D'APPLICATION PRATIQUE

Si l'on en croit M. F.H. de Virieu, lorsqu'il dresse le bilan de la politique agricole de la V[e] République : « ni les milliards, ni l'avalanche des textes législatifs et réglementaires n'ont sérieusement infléchi le cours des choses » (1). Ce jugement corrobore au demeurant, ce que nous avons déjà dit sur le sujet. Il est évident qu'une intervention qui obéit à des impulsions contradictoires et dont le but est incertain, ne peut pas aboutir à une exceptionnelle réussite. Mais il convient cependant de ne pas s'en tenir à une explication aussi générale, et essayer de déterminer quelles sont les raisons et les difficultés concrètes qui empêchent l'intervention de l'Etat d'être efficace.

Deux hypothèses, d'ailleurs complémentaires, peuvent être avancées quant aux difficultés rencontrées : soit celles-ci peuvent provenir du milieu sur lequel porte l'intervention, parce qu'il se prête mal à toute tentative d'action corrective ou directrice; soit c'est l'intervention elle-même qui est mal adaptée à son objet. Ce qui nous amène à étudier successivement les difficultés provenant de la résistance du milieu, et celles qui sont dues au caractère inadapté de l'intervention.

(1) F.-H. de Virieu, La fin d'une agriculture, Calmann-Lévy, 1967, p. 11.

CHAPITRE PREMIER

La résistance du milieu.

La résistance du milieu doit être entendue de manière très large, comme l'ensemble des éléments qui s'opposent, sous quelque forme que ce soit, à l'action de l'Etat. Toutefois, il est possible de distinguer parmi ces éléments, ceux qui relèvent plus particulièrement des hommes et de leur comportement, ceux qui proviennent de la nature même de l'activité faisant l'objet de l'intervention, et ceux enfin, qui sont dûs au cadre général dans lequel s'insère la politique agricole, c'est-à-dire aux structures économiques. Ce sont ces trois niveaux de résistance à l'action de l'Etat, qu'il convient d'analyser.

Section I

L'ATTITUDE DES HOMMES

C'est sans doute par esprit de facilité que les Saint-Simoniens proposèrent de remplacer le gouvernement des hommes par l'administration des choses. L'homme, en effet, a toujours été indocile aux injonctions de l'Etat, et le paysan plus que tout autre. Cette indocilité, d'ailleurs, n'est pas forcément volontaire et délibérée, elle est aussi due au poids des habitudes et des modes de penser. Elle se manifeste dans le comportement économique des paysans, mais elle se transforme parfois en une opposition de caractère politique à l'égard de certaines décisions du pouvoir.

A. — Le comportement économique des paysans.

Comme le fait remarquer M. J. Milhau (1), le comportement paysan est fait d'un curieux mélange d'individualisme et de solidarité. Cette attitude apparemment contradictoire, s'explique pourtant parfaitement par la situation particulière que le paysan occupe dans la société. En tant que membre d'une communauté villageoise restreinte, à laquelle le rattachent d'innombrables liens affectifs, le paysan est en effet, l'homme de la solidarité. Solidarité, d'ailleurs, beaucoup plus subie que voulue, et qui n'a pas dépassé pendant très longtemps le cadre du village ou du canton.

Mais le paysan est aussi un travailleur indépendant, un chef d'entreprise, si modeste soit celle-ci, dont les intérêts ne se confondent pas avec ceux de ses voisins. En tant que tel, il tient donc à conserver sa liberté, pour agir dans le sens qu'il estime le plus favorable à ses intérêts.

Cette double attitude explique, à la fois, le succès de la coopération agricole, qui correspond à une vieille tradition paysanne, et ses difficultés quant à la discipline de ses membres. M. R. Serieys, Président du C.N.J.A. déplore en effet, que : « lorsque les cours s'effondrent, le coopérateur ne fait aucune difficulté pour apporter la totalité de sa production à la coopérative. Mais lorsque le prix est élevé et que la coopérative continue à payer un acompte uniforme toute l'année, un certain nombre de producteurs sont tentés de ne pas respecter la discipline, et de vendre leurs produits à l'industrie ou au commerce, qui leur font très provisoirement des conditions plus intéressantes » (2). Il est bien difficile, dans ces conditions, que le mouvement coopératif puisse rivaliser avec les entreprises privées concurrentes, et les efforts de l'Etat pour développer ce dernier sont réduits à néant, du fait que les paysans renoncent à utiliser pleinement les moyens juridiques mis à leur disposition.

Il est évident qu'un tel comportement est condamnable, dans la mesure où les agriculteurs sacrifient de la sorte leurs intérêts à long terme, pour un profit immédiat, qui est de toute façon réduit. Mais faut-il en conclure, pour autant, que le comportement des paysans est irrationnel ?

De nombreux auteurs le pensent, et M. J. Milhau n'hésite pas à employer les termes « d'impulsions sentimentales », pour caractériser la manière d'agir des agriculteurs (3). Toutefois, il est nécessaire

(1) J. Milhau et R. Montagne, L'Agriculture aujourd'hui et demain, P.U.F., 1961, p. 340. La mentalité paysanne.

(2) R. Serieys, Coopération 1966, Revue Paysans, décembre 1965-janvier 1966.

(3) J. Milhau et R. Montagne, ouvrage cité, p. 350 : « Le paysan se rapproche davantage économiquement de l'homme de Pavlov que de l'homme de Descartes,

à ce sujet, de faire une distinction entre le facteur sentimental et le manque de rationalité des décisions prises par les paysans, car à notre avis les deux phénomènes ne se confondent pas.

Tout d'abord, on doit constater que l'amour de la campagne, l'honneur du travail bien fait, la vie saine et libre, les joies champêtres en un mot, ont été peut-être souvent célébrés, mais toujours par des intellectuels dont l'engagement à l'égard de la condition paysanne n'est que partiel, ce qui leur permet d'avoir, par rapport à la question, le jugement serein qui distingue l'observateur, de l'homme situé.

Si, en revanche, on examine les déclarations des cultivateurs, on s'aperçoit que leurs préoccupations sont beaucoup plus concrètes. « Plus d'argent ! Je faisais plus d'argent ! A peine pour vivre », s'exclame avec horreur, à propos de la crise de 1930, Ephraïm Grenadou, ce paysan beauceron dont M. A. Prévost a recueilli les souvenirs (4). On peut donc en conclure qu'il a eu l'habitude et le souci constant d'en gagner, ce qui est très honorable, mais qui n'a rien de sentimental.

En fait, le calcul économique est loin d'être étranger à la pensée paysanne. Mais il est cependant exact, comme le montre M. J. Milhau, pour le vigneron et le producteur de blé (5), que le raisonnement économique de l'agriculteur ne procède pas selon les mêmes schémas de « maximalisation » du profit, suivis par les entrepreneurs capitalistes.

Il y a à cela plusieurs raisons. Il est certain que le manque de formation économique de la majorité des agriculteurs, les empêche de prendre conscience des changements profonds qui modifient progressivement les conditions d'exercice de leur activité, et de s'y adapter. C'est ainsi que les auteurs d'une enquête sur l'attitude des agriculteurs du Sud-Est à l'égard de l'irrigation, concluent à l'incompréhension, par ces derniers, des problèmes « macro-économiques » (6).

son comportement subit des impulsions sentimentales, des forces purement affectives, son activité économique est souvent irrationnelle. »

(4) Ephraïm GRENADOU, Alain PRÉVOST, Grenadou paysan français, Seuil, 1966, p. 142.

(5) J. MILHAU et R. MONTAGNE, ouvrage cité, pp. 351 et suivantes.

(6) M. DELENNE, D. FAUDRY, M. PARODI, Les Agriculteurs du Sud-Est face au progrès technique. Extrait de la Revue de géographie de Lyon, volume 41, 1966, n° 3 : « Il est inquiétant à ce propos de constater l'incompréhension des agriculteurs à l'égard des problèmes " macro-économiques " ou tout au moins leur impuissance à définir des solutions efficaces pour mieux contrôler les mécanismes du marché. Dans ces conditions les chances d'une adaptation active et rapide des agriculteurs aux exigences multiples du progrès technique, non seulement au niveau des techniques et des structures de l'exploitation, mais encore et surtout au niveau de l'économique, nous paraissent faibles. »

Par ailleurs, les paysans raisonnent essentiellement sur la base de l'expérience, donc en fonction du passé et non de l'avenir.

Ils procèdent par extrapolation, mais sans esprit prospectif. Ceci explique qu'ils ne soient point hostiles aux transformations, dès lors qu'ils peuvent en juger les effets tangibles. C'est ainsi que M. H. Mendras constate que « les paysans traditionnels, que l'on dit routiniers, adoptent très vite une mentalité moderne, lorsque leur situation technico-sociale se transforme » (7). La rapide motorisation de l'agriculture française tend aussi à prouver qu'il existe chez eux un désir profond de se moderniser et de s'adapter.

Mais en revanche, cette même attitude les amène à refuser certaines directives dont ils ne peuvent pas apprécier les conséquences, ou dont ils doutent qu'elles puissent améliorer leur situation. Par exemple, en matière d'orientation des productions, les agriculteurs ont rarement suivi les directives du Gouvernement. La raison en est que la reconversion des cultures pose des problèmes techniques et financiers tels, qu'il faut avoir la certitude de la rentabilité de l'opération. Il suffit de quelques jours pour transformer une vigne en champ de céréales, mais il faut de trois à quatre ans et de grosses dépenses pour aboutir au résultat inverse. Un verger demande de sept à dix ans avant d'être en plein rapport. Quelles que soient les méthodes employées, il faut encore trois ans pour élever un bœuf de boucherie. Or, rien ne garantit aux paysans, qu'ils seront, au bout de ce laps de temps, payés de leurs efforts. Au contraire, de trop nombreux exemples sont venus leur montrer que la reconversion était bien souvent vaine. Comme le dit M. Debatisse, entre le prudent et l'audacieux les résultats sont identiques (8). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les subventions et les encouragements divers, distribués par l'Etat pour orienter les productions, n'aient pas eu plus d'effet.

Au surplus les agriculteurs savent par expérience, qu'il leur est plus facile et moins onéreux, de modifier la politique de l'Etat, plutôt que de transformer leurs exploitations. Ils ont donc eu jusqu'à maintenant, intérêt à persévérer dans leurs productions traditionnelles quitte à manifester ensuite, pour obtenir des garanties de prix et des facilités d'écoulement, en cas de surproduction. M. E. Pisani le reconnaissait en 1964, en ces termes : « L'aide de l'Etat a été jusqu'à présent la plus bête qui soit. Les agriculteurs disaient produisons, l'Etat se charge du reste » (9).

(7) H. Mendras, Les paysans et la modernisation de l'agriculture, Paris, C.N.R.S., 1958.

(8) M. Debatisse, La Révolution silencieuse, op. cité, p. 34.

(9) M. E. Pisani, Colloque d'Aix-en-Provence sur les aménagements régionaux, cité par M. M. Parodi dans Etudes rurales, janvier-mars 1964.

L'Etat a donc sa large part de responsabilité dans le comportement actuel des paysans. Mais il faut aussi tenir compte du fait que cette inertie paysanne sur le plan économique se double parfois d'une opposition de caractère politique.

B. — Les oppositions de caractère politique.

Parmi les mesures prises en matière agricole, il en est qui n'ont d'autre but que de remédier à une situation économique difficile. C'est le cas par exemple pour les dispositions dites conjoncturelles. Mais il en est aussi qui concernent l'organisation de l'activité, et celles-là sont édictées en fonction d'une certaine conception de l'organisation sociale; elles ont un contenu politique. Dès lors, il est certain qu'une partie des paysans sera opposée à leur application, au nom de principes différents. Concrètement, cela se traduit par des tentatives visant à rendre inefficaces les mesures considérées.

Deux exemples peuvent en être donnés, relatifs aux S.A.F.E.R. et aux groupements de producteurs.

En ce qui concerne les S.A.F.E.R., il est notoire que de nombreuses personnalités, opposées à ces organismes dans lesquels elles voient des instruments de nationalisation du sol, ont tenu à faire partie de leurs conseils d'administration, afin de pouvoir mieux en paralyser le fonctionnement (10).

Quant aux groupements de producteurs, ils sont tolérés des producteurs indépendants, dans la mesure où ils ne demandent pas l'extension des règles de commercialisation adoptées par eux à l'ensemble de la profession. Dans le cas contraire, des conflits apparaissent, qui prennent un aspect nettement politique, entre partisans de l'organisation et partisans de la liberté; les premiers ayant des sympathies déclarées pour le socialisme, les seconds refusant de se laisser entraîner, sous prétexte d'efficacité économique, vers un système politique qui n'a pas leur adhésion (11).

Cependant, pour inévitables qu'ils soient, de tels conflits peuvent être limités, et les résistances qu'ils provoquent atténuées, par une action d'information des pouvoirs publics auprès des agriculteurs.

Il n'en va pas de même en revanche des obstacles qui sont dûs à la nature des choses, et dont on doit seulement tenir compte sans pouvoir rien y changer.

(10) Renseignements obtenus auprès des intéressés et de certaines directions départementales de l'Agriculture.

Section II

LA NATURE DE L'ACTIVITE

On peut se demander en quoi la nature de l'activité agricole constitue un facteur de résistance à l'application des mesures décidées par l'Etat. La réponse à cette question se résume en deux propositions :

1° c'est une activité aléatoire;

2° c'est une activité très différenciée.

A. — Une activité aléatoire.

Quand un industriel décide d'entreprendre la fabrication d'un produit quelconque, il sait, compte tenu des moyens qu'il met en œuvre, qu'il obtiendra à la fin du processus de fabrication, une quantité déterminée dudit produit, lequel possèdera les qualités qu'on aura voulu lui conférer. L'agriculteur lui, n'a aucune certitude, il sait ce qu'il plante, mais il ignore ce qu'il récoltera. Les productions peuvent varier considérablement d'une année à l'autre. Aussi bien en quantité qu'en qualité, et aucun décret du pouvoir, aucun système de planification, ne peut modifier cet état de choses. Quels que soient les progrès réalisés en matière technique et scientifique, l'agriculture reste encore largement soumise à la fantaisie des éléments et à la clémence du ciel. Une trop grande humidité, une excessive sécheresse, ruinent tous les calculs des coûts de production; rien n'est certain, précis, et facilement évaluable.

Il est ainsi très difficile d'adapter l'offre à la demande. On pourrait même dire qu'il faut rechercher de manière systématique la surproduction, pour ne point risquer la pénurie à la suite d'une mauvaise récolte. Mais alors se pose le problème de la conservation des produits et de leur stockage toujours onéreux et pas toujours possible. Par ailleurs, lorsqu'il y a surproduction pendant plusieurs années consécutives, les moyens habituels de stockage ne suffisent pas et il faut recourir à l'exportation à perte des produits stockés, ou procéder à leur transformation, voire même dans certains cas désespérés, à leur destruction (12). Toutes ces mesures constituent évidemment

(11) F.-H. de Virieu, Le Nord-Finistère entre l'exploitation familiale et l'agriculture de groupe, Journal « Le Monde » du 8 juin 1967, et Y. Tavernier, Le Syndicalisme paysan, R.F.S.P., octobre 1966, p. 895.

(12) Les exemples de telles pratiques abondent. C'est ainsi que l'on distille le vin pour en faire de l'alcool dont on n'a d'ailleurs nul besoin, mais cette opération permet de libérer les chais. De même, pour des raisons de facilité de

une lourde charge pour la société tout entière et plus particulièrement pour les producteurs.

Si en revanche, on essaie de maintenir les stocks au niveau le plus bas possible, il suffit d'une mauvaise récolte pour voir réapparaître la pénurie des denrées concernées, et rendre indispensable le recours aux importations (13).

Ainsi, le caractère essentiellement aléatoire de la production agricole, rend-il très difficile le fonctionnement des mécanismes de régularisation des marchés.

De plus, il est impossible de chiffrer avec précision les coûts de production car ceux-ci varient d'une année à l'autre. Qu'un gel vienne détruire les blés plantés en automne et il faut labourer, semer, mettre à nouveau de l'engrais dans les champs, pour avoir des blés de printemps. Une seule récolte supporte dans ce cas un coût de production double de celui qui était primitivement envisagé, et cette augmentation ne peut être répercutée sur le prix de vente. De même, le nombre des traitements effectués contre les maladies cryptogamiques de la vigne et des vergers, est fonction de la plus ou moins grande humidité de l'air, mais les prix de vente, eux, dépendent uniquement de la plus ou moins grande abondance de la récolte. Il n'y a pas, en la circonstance, de relation directe entre le coût et le prix.

Les partisans d'une politique des revenus (14) ont, avec l'agriculture, matière à réflexion. Il leur faudra notamment tenir compte des différences provenant des conditions de production, de la nature des produits, et des régions de production.

B. — Une activité très différenciée.

Très différenciée, l'agriculture française l'est à plus d'un titre, et nous serions tentés de dire qu'il existe autant de problèmes agricoles que d'agriculteurs, tellement sont nombreuses les distinctions que l'on peut établir entre les différentes formes de cette activité.

Le critère sans doute le plus important à retenir, est le critère géographique. Bien que s'étendant à l'ensemble du territoire, l'activité agricole ne s'exerce pas dans les mêmes conditions selon les régions, et ne jouit pas des mêmes avantages. Par exemple, il faut

stockage, transforme-t-on le lait en beurre ou en fromage. De même encore, les blés sont-ils dénaturés et réservés à l'alimentation animale. Quant aux fruits et légumes invendus, ils servent à engraisser les champs d'où ils sont sortis.

(13) C'est ainsi qu'en 1963, la France n'a pas pu honorer ses engagements d'exportation de blé vers la Chine communiste. Cf. Journal « Le Monde » du 20 septembre 1963.

(14) Cf. J. Boissonnat, La politique des revenus, Seuil, 1966.

faire une place à part à l'agriculture de montagne. La mécanisation y est peu développée à cause de l'exiguïté des champs et de la déclivité du terrain; les possibilités de cultures sont en nombre restreint, et les ressources de l'élevage ne suffisent pas à retenir sur place une population rebutée par des conditions de vie extrêmement pénibles. La poursuite de l'activité agricole dans ces zones déshéritées, exige donc des mesures spéciales qui ont d'ailleurs été prévues par un décret du 9 août 1966 (15).

Mais sans retenir ce cas extrême, il existe cependant des régions fertiles, et d'autres dont le sol est ingrat, ce qui entraîne des différences dans les coûts de production. Certaines jouissent d'une pluviosité abondante et d'autres sont désespérément sèches, ce qui impose dans chaque cas, des types de culture particuliers. La monoculture de la vigne dans le midi languedocien est due, principalement, au manque d'eau. Enfin, dans le cadre général du territoire, il y a les régions bien situées, à proximité de grands centres urbains, débouchés naturels de leurs productions, et les régions excentriques, comme la Bretagne, ne bénéficiant pas de voies de communication faciles avec le reste du pays.

Comment pouvoir prétendre, alors, qu'une réglementation impersonnelle et générale, prise à l'échelon national, puisse avoir des effets également bénéfiques dans des domaines aussi disparates ?

Le problème n'est sans doute pas ignoré, et depuis une douzaine d'années, on se préoccupe de la régionalisation du Plan. Toutefois, le rôle des autorités régionales reste consultatif dans la phase d'élaboration de celui-ci, et de pure gestion dans sa phase d'exécution (16).

Une instruction générale du 24 avril 1964 prévoit une classification des investissements en trois catégories, correspondant à leur niveau d'individualisation. Il y a les investissements à caractère national qui échappent totalement à la compétence du préfet de région, et ce sont évidemment les plus importants. Il y a en second lieu les investissements à caractère régional, au sujet desquels le préfet de région peut, après avis de la conférence administrative régionale et consultation de la C.O.D.E.R., faire des propositions au Gouvernement, en établissant un ordre d'urgence des actions à entreprendre. Enfin, les investissements à caractère départemental font l'objet d'une double série de propositions. Les préfets des départements établis-

(15) Décret n° 66.605 du 9 août 1966, *J.O.* du 14 août 1966.

(16) Cf. article 5 du décret n° 64.251 du 14 mars 1964 sur les attributions du préfet chargé de la région, et article 2 du décret n° 64.252 du 14 mars 1964 portant création des commissions de développement économique régional.

Cf. aussi le cahier n° 135 de la Fondation nationale des Sciences politiques, Administration traditionnelle et planification régionale.

sent une liste des besoins de leurs circonscriptions, après consultation de la commission départementale d'équipement; et le préfet de région, aidé de la conférence administrative, s'efforce d'harmoniser ensuite ces différentes demandes entre elles, avant de les transmettre au Gouvernement (17). Mais la décision demeure entre les mains du pouvoir central, et celui-ci est mal préparé pour traiter des problèmes régionaux.

On a d'ailleurs souligné à maintes reprises les difficultés qu'il y avait à intégrer les plans régionaux dans le plan national (18). Pour que la tentative d'individualisation des investissements au niveau régional constitue un progrès véritable, il faudrait qu'elle s'accompagne de la reconnaissance d'un pouvoir de décision très large aux autorités régionales, dans le cadre de directives générales, fixées par le Gouvernement. La décentralisation, cependant, n'est pas encore une réalité, malgré les apparences. C'est pourquoi la régionalisation du Plan reste un simple moyen technique de ventilation des crédits, et ne constitue pas une politique de développement adaptée aux besoins de chaque région.

Par ailleurs, il faut aussi noter que les problèmes à résoudre ne sont pas nécessairement liés au cadre géographique régional. En effet, si les disparités régionales ne font que traduire l'inégal degré de développement économique et de perfectionnement technique des exploitations agricoles (19), la correspondance existant entre les deux

(17) Instruction générale du 24 avril 1964 (*J.O.* du 26 avril 1964) comporte notamment une annexe de classification des investissements, qui se présente sous la forme suivante pour l'équipement agricole :

A) Investissements individualisés au niveau national. Etablissements d'enseignement supérieur agricole. Grand aménagements régionaux, grands travaux d'hydraulique. Opération de regroupement et d'aménagement foncier (S.A.F.E.R.). Stations de recherche.

A *bis*) Investissements individualisés au niveau national sur proposition des conférences interdépartementales. Industries agricoles et alimentaires, Stockage des céréales (stockage de report). Installations fruitières d'expédition et installations vinicoles de report et d'expédition. Industries laitières, Entrepôts frigorifiques. Marché d'intérêt national. Abattoirs. Parcs nationaux. Acquisition et équipement des espaces verts.

B) Investissements individualisés au niveau régional. Amélioration des productions. Migrations rurales. Lycées et collèges agricoles. Foyers de progrès agricoles. Stockage des céréales (stockage de collecte). Stations fruitières. Caves coopératives.

C) Investissements individualisés au niveau départemental. Habitat rural. Bâtiment. Remembrement et travaux connexes. Voirie rurale. Hydraulique agricole d'intérêt local. Adductions d'eau. Electrification rurale. Aménagement de villages. Reboisement. Equipement forestier. Restauration de terrains en montagne.

(18) Cf. l'article de M. P. Rambaud, Les agriculteurs et la planification régionale, Etudes rurales, janvier-mars 1966, qui fait la synthèse des idées et des opinions émises sur la question.

(19) J. Pautard, Les disparités régionales dans la croissance de l'agriculture française, Paris, Gauthier-Villars, 1965.

phénomènes n'est pas absolue. Il existe des exploitations très rentables dans les contrées arriérées, et une agriculture en déclin dans les régions les plus favorisées. Cette inégalité dans l'adaptation de l'agriculture au monde moderne, constitue un second critère de différenciation.

Il faut enfin tenir compte de l'infinie variété des productions, dont chacune représente un cas particulier, selon le lieu où elle est pratiquée et la manière dont elle est obtenue.

L'extrême diversité de cet ensemble d'éléments contribue à rendre très différentes les conditions de vie des agriculteurs (20) et d'autant plus difficiles les actions de l'Etat. Un exemple caractéristique des difficultés rencontrées par la mise en œuvre de dispositions législatives, nous est fourni à propos de la définition de l'exploitation viable. Quand on a essayé, pour répondre aux exigences de l'article 7 de la loi d'orientation du 5 août 1960, de définir la superficie de celle-ci, certaines chambres d'agriculture consultées ont proposé des chiffres variant de un à cent hectares pour une même région, compte tenu de la nature des cultures et notamment des possibilités d'arrosage (21). De telles indications ne correspondaient certainement pas à ce que désirait le législateur, mais elles n'en étaient pas moins exactes, car on ne peut pas comparer des exploitations maraîchères avec des exploitations se consacrant à l'élevage, ni l'agriculture industrielle avec la polyculture traditionnelle. En matière agricole tout est cas particulier, et si l'Etat désire adapter son intervention à une réalité aussi diverse, il se trouve entraîné à assortir les règles qu'il pose, d'un si grand nombre d'exceptions et de dérogations, que celles-ci perdent leur raison d'être. Il est donc en partie prisonnier de la nature spéciale de l'activité agricole, de même d'ailleurs, que du système économique dans lequel il intervient.

Section III

LES RESISTANCES PROVENANT DU SYSTEME ECONOMIQUE

Quel que soit le degré de dépendance du système économique français à l'égard de l'Etat, celui-ci conserve une base concurrentielle. En effet, malgré les limitations dont il a été l'objet, le principe de libre concurrence conserve toute sa force, notamment en matière agricole. Il semble d'ailleurs indispensable aux économies dévelop-

(20) Sur les conditions de vie des agriculteurs et leurs opinions, voir revue « Sondages », n°s 3 et 4, 1966.

(21) C'est ce que fit la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône.

pées, et l'intégration européenne ne peut que le renforcer. Mais il est bien certain qu'un tel principe se concilie mal avec les tentatives faites par l'Etat pour en atténuer les effets. Les lois économiques s'opposent parfois victorieusement aux lois de l'Etat. On peut vérifier le phénomène au niveau de l'exploitation agricole, au niveau des groupements d'agriculteurs, et au niveau du secteur agricole dans son ensemble.

A. — Au niveau de l'exploitation agricole.

Le soutien de l'Etat et les sacrifices consentis par les anciennes générations d'agriculteurs, ont permis jusqu'ici à la petite exploitation paysanne de se maintenir en France. Elle demeure même un idéal pour beaucoup, et c'est elle que les lois d'orientation agricole sont censées défendre. Mais de telles règles vont à contre-courant de l'évolution économique. Soumise désormais à la concurrence qui s'étend au cadre européen, l'entreprise agricole doit constituer une unité de production spécialisée, suffisamment puissante pour être en mesure de supporter la charge de gros investissements, sans que ses coûts de production s'en trouvent alourdis pour autant. Dès lors, comme le souligne M. R. Blondelle (22), la productivité exigée de l'exploitation agricole pousse inexorablement à l'industrialisation de l'agriculture. Les difficultés rencontrées par les petits éleveurs de l'Ouest de la France (23), montrent qu'en face d'une concurrence accrue l'exploitation traditionnelle est incapable de lutter. La nécessité économique exige donc la concentration des entreprises et la constitution de vastes exploitations (24). Toutes les mesures législatives et réglementaires visant un autre but, peuvent sans doute retarder une telle évolution, mais elles ne peuvent certainement pas l'arrêter.

Cependant, tout en admettant la nécessaire concentration des entreprises agricoles, comme cela s'est produit dans le secteur industriel, on peut souhaiter que celle-ci s'effectue selon une formule coopérative et non point capitaliste. Or, là encore, le système concurrentiel rend très difficile le fonctionnement des groupements d'agriculteurs.

(22) R. Blondelle, L'industrialisation de l'agriculture, R.P.P., janvier 1967.

(23) Cf. Journal « Le Monde » du 28 juin 1967.

(24) Ce qui ne veut pas dire que la petite exploitation paysanne soit radicalement condamnée. Elle peut subsister dans certains domaines et pour des cultures spéciales, mais du point de vue économique, elle deviendra progressivement ce que l'artisanat est à l'industrie.

B. — Au niveau des groupements d'agriculteurs.

Traitant de « l'idée coopérative devant l'évolution économique du temps présent », le Professeur H. Denis n'hésite pas à écrire que : « Plongé au sein d'un appareil capitaliste qui est d'une extrême efficacité, le secteur coopératif ne peut même pas espérer maintenir la place qu'il occupe sans déployer de grands efforts. Car le capitalisme, par sa nature même, est un système qui tend constamment à élargir son champ d'action et pour cela à détruire les modes d'organisation économique qui peuvent exister dans son voisinage (25). De fait, que ce soit sous la forme coopérative ou sous toute autre forme qui s'en rapproche, les groupements agricoles ont de grosses difficultés pour s'imposer, lorsqu'ils sont confrontés avec des entreprises capitalistes. Les raisons de cette faiblesse sont bien connues. Trop de coopératives ou de S.I.C.A. sont constituées sans fondements économiques et financiers assez solides. Elles sont souvent de dimensions trop réduites et leurs dirigeants manquent de compétence pour les développer. Le pouvoir de décision y est divisé, et aucune politique à long terme ne peut être fixée. Enfin, l'absence de discipline de leurs adhérents contribue aussi, en grande partie, à les rendre vulnérables (26).

Mais la raison essentielle de leur faiblesse ne réside pas seulement dans ces vices d'organisation ou de fonctionnement, qu'il est toujours possible de corriger, elle réside surtout dans la philosophie qui les anime, faite de solidarité et de démocratie. Sur le plan de l'efficacité, un tel principe ne peut pas rivaliser avec celui de l'entreprise capitaliste, qui est à la fois la recherche du profit et du développement maxima. En conséquence, quel que soit le désir de l'Etat de voir se développer le mouvement coopératif, et quelles que soient les aides qu'il lui attribue, celui-ci reste handicapé par rapport aux entreprises capitalistes. Si les groupements agricoles veulent lutter à armes égales avec ces dernières, il ne fait pas de doute qu'ils doivent en adopter les méthodes et même l'esprit. C'est d'ailleurs la voie sur laquelle se sont engagées certaines grandes coopératives, et que favorise le législateur, en prévoyant des formes assouplies de coopération. Une telle évolution peut être jugée dangereuse, notamment du point de vue doctrinal, puisqu'elle aboutit à supprimer l'idéal coopératif (27), mais elle constitue la seule chance pour le secteur agricole de ne pas être absorbé par le secteur industriel et commercial.

(25) M. H. Denis, Economie rurale, octobre-décembre 1964.

(26) Voir à ce sujet la série d'études publiées dans le numéro précité d'Economie rurale.

(27) Cf. R. Montagne, Les problèmes que pose l'expansion du mouvement coopératif, Economie rurale, octobre-décembre 1964.

C. — Au niveau du secteur agricole.

La loi de concurrence qui tend à éliminer la petite exploitation familiale et les groupements agricoles de type coopératif, joue de la même façon contre le secteur agricole tout entier, qui risque de devenir à plus ou moins long terme, un simple satellite de l'univers industriel et commercial.

Comme le dit M. J. Meynaud : « l'agriculture, peu capitaliste elle-même, est en quelque sorte cernée par un pouvoir capitaliste souvent de type oligopolistique et même monopolistique, et entre les deux on retrouve les conditions de la lutte du pot de terre contre le pot de fer » (28). Il y a donc de fortes chances pour que l'agriculture soit dans l'avenir, intégrée par de puissantes firmes alimentaires dont les agriculteurs seront les salariés. Et, à moins de procéder à une véritable révolution destinée à supprimer le système concurrentiel, l'Etat paraît bien démuni pour s'opposer à une telle évolution.

D'ailleurs, il n'est pas tellement sûr qu'il y soit opposé, et de nombreux spécialistes des questions agricoles, qui ont comparé la situation de l'agriculture française à celle des pays étrangers, pensent qu'en définitive, l'intégration par le secteur commercial est une bonne solution (29). Nous voulons bien l'admettre, mais il faut alors se poser la question de savoir s'il est vraiment utile de prendre autant de lois, de règlements, de distribuer autant de crédits, pour arriver en définitive à laisser jouer les mécanismes économiques et les évolutions naturelles ?

En d'autres termes, que l'Etat veuille modifier le cours des choses, ou au contraire le favoriser, son intervention apparaît de toute façon comme inadaptée.

(28) J. Meynaud, La Révolte paysanne, op. cité, p. 111.

(29) C'est notamment l'avis de M. J. Le Bihan cité par M. F.-H. de Virieu dans : « La Fin d'une agriculture », op. cité, p. 224. C'est aussi le point de vue de MM. M. Gervais, C. Servolin et J. Weil, Une France sans paysans, op. cité, p. 117.

CHAPITRE II

Une intervention inadaptée.

Les multiples exemples donnés au cours de cette étude, de mesures qui se révélaient inopérantes, suffiraient à prouver que l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole est bien souvent inadaptée. Mais on ne peut pas induire d'un certain nombre d'idées un principe général condamnant de façon totale l'action de l'Etat. Dans la somme des actions entreprises, il en est qui, envisagées de manière intrinsèque, sont excellentes. Si elles ne réussissent pas toujours, c'est peut-être parce qu'elles ne s'insèrent pas dans le cadre d'une politique générale qui leur permettrait d'avoir leurs pleins effets. Ainsi, on ne peut pas conclure à l'inadaptation de l'intervention de l'Etat, à partir de l'étude de mesures prises isolément. Pour pouvoir affirmer que cette intervention est inadaptée, il faut donc faire la synthèse de toutes les raisons particulières d'échec de la politique agricole, et essayer de dégager les causes générales qui la rendent inadéquate.

Or, de l'ensemble des critiques adressées dans cette étude à la politique agricole suivie par l'Etat, il ressort deux idées fondamentales qui commandent en quelque sorte toutes les autres explications.

Si l'intervention est inadaptée c'est, semble-t-il, d'une part parce qu'à travers les nombreuses formes qu'elle peut revêtir, elle n'obéit à aucune doctrine précise.

Il est impossible, notamment, de savoir si elle se situe dans une perspective libérale ou socialisante.

D'autre part, il n'est pas davantage possible d'en connaître les buts avec certitude.

Indéterminée dans sa nature, cette intervention reste imprécise dans ses buts.

Section I

UNE INTERVENTION INDETERMINEE DANS SA NATURE

Toute politique économique devrait s'inspirer d'une certaine conception de l'Etat et de la société, et les méthodes employées pour la mettre en œuvre devraient correspondre à cette conception. C'est du moins ce qui serait nécessaire à la rationalité des décisions du pouvoir (1). Malheureusement, l'intervention de l'Etat ne semble obéir à aucune doctrine précise, et les formes qu'elle revêt sont les plus diverses.

A. — Une absence de doctrine.

Entre le libéralisme qu'il réforme et le socialisme qu'il tempère, l'interventionnisme apparaît, de nos jours, comme la doctrine qui conciliant les avantages des deux systèmes antagonistes, répond le mieux aux exigences du monde moderne. Il se présente en quelque sorte comme la voie moyenne et raisonnable, également éloignée de l'utopie libérale, et de la chimère socialiste (2).

Mais la distance est grande entre les deux pôles opposés de l'organisation économique de la société. Même en éliminant ces deux formes extrêmes, il reste un vaste champ dans lequel l'interventionnisme peut prendre des aspects très différents. C'est ainsi qu'il peut se résumer en un néolibéralisme admettant seulement un contrôle minimum de l'Etat sur les mécanismes économiques, ou bien consister en une planification plus ou moins rigide (3).

Or, si l'on proclame appliquer en France un système de planification souple, on ne sait pas encore très bien ce que ce concept renferme. La variété même des moyens proposés pour mettre en œuvre cette planification, qu'il s'agisse d'économie concertée (4), ou contractuelle, prouve que cette voie nouvelle est encore mal explorée; ce qui ne permet pas, tout au moins pour le moment, d'en tirer des principes d'action pratique, qui constitueraient un corps de doctrine. Quels que soient les efforts réalisés ces dernières années pour don-

(1) M. H. Bartoli, La rationalité des décisions de politique économique et la crise du pouvoir dans les sociétés capitalistes industrielles, Revue Economie appliquée, nos 1 et 2, 1962.

(2) M. H. Noyelle, Utopie libérale, chimère socialiste, économie dirigée, Sirey, 1934.

(3) Voir sur ce point : M. J. Lajugie, Les doctrines économiques, P.U.F., 1960.

(4) M. F. Bloch-Lainé, A la recherche d'une économie concertée, Paris, Les Editions de l'Epargne, 1959.

ner à l'intervention étatique la base doctrinale qui lui manque, celle-ci demeure un système bâtard, flottant entre les modes libéral et socialiste d'organisation économique.

On peut, bien entendu, considérer qu'il n'est pas nécessaire d'insérer les interventions du pouvoir dans le cadre d'un système doctrinal qui en définirait les méthodes et en fixerait les limites. L'absence de doctrine, au contraire, permettrait à l'Etat de régler les problèmes qui se posent en dehors de tout apriorisme, avec les moyens qu'il juge les plus appropriés.

Mais une telle attitude ne tient pas compte du fait que les phénomènes économiques obéissent à des règles précises et que l'on ne peut pas intervenir impunément, de n'importe quelle façon, dans n'importe quel domaine. Agir en dehors de tout cadre doctrinal, équivaut à agir sans logique, et l'action incohérente n'a jamais été particulièrement efficace. C'est malheureusement ce qui se produit en France pour le secteur agricole où l'Etat intervient en recourant à des mesures de nature opposée.

B. — Des méthodes incompatibles.

Privé de toute doctrine d'action déterminée, l'Etat va employer dans ses interventions des méthodes diverses, sans se préoccuper de savoir si ces méthodes sont compatibles entre elles et avec l'orientation générale de l'économie.

Le juridisme excessif qui caractérise la conception française de l'Etat, aboutit à ne considérer la plupart du temps les problèmes de compatibilité, qu'entre les dispositions législatives et réglementaires. Et la hiérarchie des normes juridiques, contrôlée par le juge, semble suffisante pour assurer la cohérence des décisions de l'Etat. Mais ce qui est vrai dans l'ordre juridique, ne l'est plus au niveau des faits économiques. La simple comparaison des textes ne permet pas de savoir si deux mesures sont compatibles ou non. La complexité des phénomènes économiques et leur étroite dépendance, exigent des techniques d'analyse plus complètes. Des dispositions intervenant dans des domaines différents, et ne présentant entre elles aucune contrariété apparente du point de vue juridique, peuvent avoir des effets économiques opposés. La contradiction n'étant en l'occurrence, non point formelle, mais de fond.

Par exemple, les dispositions concernant la protection de la petite exploitation familiale, ne sont pas forcément incompatibles, du point de vue juridique, avec les règles du Marché Commun, mais la concurrence que ce dernier va susciter entre les producteurs, doit aboutir à la concentration des entreprises agricoles aussi bien qu'industrielles.

D'une manière plus générale, la décision de participer au Marché Commun, va entraîner des effets contraires au protectionnisme et au dirigisme jusqu'ici en vigueur. Il n'empêche que l'Etat poursuit conjointement les deux politiques.

De même, toutes les mesures de garantie des prix sont incompatibles avec le développement de la concurrence et la recherche de la qualité, et pourtant l'Etat semble vouloir favoriser le système concurrentiel sans laisser jouer librement les lois du marché.

Il est vrai que la croyance héritée de l'époque révolutionnaire en la souveraine puissance de la loi, contribue à maintenir dans les esprits l'idée qu'il suffit d'édicter un texte pour supprimer toutes les difficultés qui se dressent sur la route du pouvoir. Il en résulte une inflation législative sans précédent car, en intervenant sans discernement, l'Etat détruit ou modifie des équilibres économiques qu'il faut ensuite rétablir artificiellement. En 1935 déjà, M. J. Rueff dénonçait les dangers de ce processus qui doit logiquement aboutir à une planification intégrale (5). Sans être parvenus à ce stade, il faut bien reconnaître que plus de trente ans après, on n'a toujours pas trouvé de solution satisfaisante à la multiplication des mesures d'intervention qui, au demeurant, ne parviennent pas toujours à modifier les évolutions naturelles. M. F.-H. de Virieu constate à ce sujet, que : « les créations juridiques de la V^e^ République n'ont servi qu'à masquer l'élimination naturelle des agriculteurs en surnombre en donnant l'illusion d'un contrôle et d'une planification » (6). Pour n'avoir pas pris le soin de définir un cadre d'action et une méthode, l'Etat devient ainsi, selon la propre expression de M. M. Debré : « incohérent, ruineux, inefficace » (7).

La logique interne de l'interventionnisme conduit au planisme autoritaire. Si l'on ne veut pas aboutir à un tel résultat, sans renoncer pour autant à diriger l'économie, il faut, quelles qu'en soient les difficultés, élaborer une doctrine de ce que les économistes appellent les interventions conformes (8). Sinon, l'Etat aura beau faire preuve d'une intense activité législative et réglementaire, son action n'arrivera pas à embrayer sur le réel. Comme le disait G. Scelle : « La non-

(5) M. J. Rueff, La crise du capitalisme. Conférence prononcée à l'Académie des Sciences morales et politiques, reproduite dans « Les Fondements philosophiques des systèmes économiques », Paris, Payot, 1967.

(6) M. F.-H. de Virieu, La Fin d'une agriculture, op. cité, p. 254.

(7) M. M. Debré, Mort de l'Etat républicain, 1947.

(8) « Ces interventions correctrices, non destructrices de l'économie qui a promu le progrès économique en Europe et aux Etats-Unis, sont conçues diversement, est-il besoin de le dire, selon les auteurs et les groupes, selon l'inclination à accepter ou à restreindre l'action de l'Etat, selon les circonstances aussi, puisque l'interventionnisme libéral s'interdit toute rigidité doctrinaire. » F. Perroux, Le capitalisme, P.U.F., 1960, p. 124.

concordance de l'éthique et du pouvoir rend la force du droit positif précaire et le droit positif lui-même anti-juridique » (9). Il en est de même pour ce que l'on pourrait appeler l'éthique économique.

Mais cette exigence de rationalité et de conformité de l'intervention à la logique du système économique, doit être complétée par une claire vision des fins poursuivies. Or, la politique agricole est imprécise dans ses buts.

Section II

UNE INTERVENTION IMPRECISE DANS SES BUTS

Selon l'heureuse formule de M. le Professeur A. Piettre, nous vivons dans une civilisation de « dirigisme sans idée directrice » (10). C'est particulièrement vrai dans le secteur agricole où, malgré le Plan et les lois d'orientation, l'Etat ne paraît pas capable d'avoir une ligne de conduite précise.

En effet, à la question de savoir à quoi tendent toutes les dispositions prises dans ce secteur, il est impossible de donner une réponse unique. L'Etat a-t-il le désir de faire évoluer le monde rural vers un nouveau type d'organisation ? Il ne semble pas, puisque les textes fondamentaux comme les lois d'orientation, maintiennent la conception traditionnelle de l'exploitation familiale, et qu'à de nombreuses reprises les gouvernants ont proclamé leur attachement à ce mode de mise en valeur du sol. Peut-on alors en conclure que l'Etat souhaite voir se perpétuer dans la campagne française la petite propriété, cultivée par le paysan et sa famille ? Rien n'est moins sûr et, par delà les déclarations de principes imposées par des nécessités politiques, voire même électorales, certains pensent que les pouvoirs publics sont favorables à la disparition des paysans (11).

Il n'est pas davantage possible de savoir si l'Etat est partisan de l'intégration de l'agriculture par le commerce, ou bien s'il préfère un système d'organisation professionnelle à base coopérative, qui laisserait les agriculteurs maîtres de la commercialisation de leurs produits.

A toutes ces questions, essentielles pour l'avenir de l'agriculture, on ne peut donner de réponse certaine, car on trouve des exemples

(9) G. Scelle, Manuel de droit international public, p. 15, cité par M. M. Waline, L'individualisme et le droit, Montchrétien, 1949.

(10) M. A. Piettre, Les trois âges de l'économie et de la civilisation occidentale, Paris, Fayard, 1964.

(11) H. Mendras, La Fin des Paysans, Sedeis, 1967, p. 286.

d'intervention qui vont tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sans qu'il soit possible de discerner, à travers ces manifestations d'intentions contradictoires le moindre fil directeur. Nous avons d'ailleurs signalé à de nombreuses reprises, cette indécision, cette neutralité de l'Etat, qui laisse finalement jouer, sous les apparences du dirigisme, les mécanismes naturels d'évolution.

Il reste à savoir si une telle attitude est consciente ou involontaire. Dans la première hypothèse, qui consiste pour le Gouvernement à satisfaire l'opinion paysanne par des mesures de faible portée, en sachant parfaitement que celles-ci ne modifieront pas le cours des choses, nous sommes en présence d'une véritable mystification, puisqu'on proclame officiellement appliquer une certaine politique, alors que l'on en suit secrètement une autre.

Par une curieuse ironie du sort, la dissimulation devient donc un procédé de gouvernement en régime démocratique; ce qui revient à dire que la démocratie est un leurre. Dans la seconde hypothèse, au contraire, la démocratie joue à plein, en ce sens que l'Etat est soumis aux forces socio-économiques, et qu'il prend, au gré des circonstances et des pressions de sens opposé, des mesures contradictoires. Son action est alors incohérente. Sa politique économique et plus spécialement agricole se résume en une série d'interventions de détail, en une réglementation en miettes qui ne résout rien, mais complique encore davantage les problèmes, car, en divisant ce qui ne doit pas l'être, l'intervention tue en quelque sorte ce qu'elle aurait dû sauver. On ne peut alors que rappeler comme le fait M. le Professeur R.-E. Charlier, ce jugement de Chesterton sur notre société : « Chaque chose a été séparée de tout le reste et tout s'est refroidi. Nous verrons bientôt des spécialistes séparer, dans une chanson, l'air des paroles, sous prétexte qu'ils se font tort l'une à l'autre. Et j'ai connu un homme qui réclamait ouvertement la séparation des amandes et des raisins secs. Ce monde n'est plus qu'un sombre Tribunal des Divorces. Beaucoup pourtant entendent encore dans leur cœur, la voix formidable de l'habitude humaine : que l'homme ne sépare pas ce que l'homme a uni » (12).

(12) CHESTERTON, Ce qui cloche dans le monde, cité par M. R.-E. CHARLIER dans « La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction ? » Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1951.

Conclusion

Au terme de cette étude, dans laquelle nous avons essayé de montrer que les conditions de fonctionnement de l'Etat ne permettaient pas à ce dernier d'intervenir efficacement dans le secteur agricole, il convient d'indiquer quels sont, à notre avis, les éléments d'une solution.

Pour reprendre le schéma d'analyse que nous avons suivi jusqu'ici, nous dirons que :

1° Au niveau de l'information, l'Etat doit développer la connaissance scientifique de l'économie, de manière à avoir une idée suffisamment précise du domaine dans lequel il intervient, et à éliminer les informations volontairement erronées, provenant des groupes de pression.

De même, comme il n'est pas possible de supprimer l'influence de ces groupes, autant vaut-il reconnaître en droit, le pouvoir qu'ils détiennent en fait, en leur donnant la possibilité de l'exercer au sein d'une chambre économique.

Cette institutionalisation des forces économiques aurait l'avantage de supprimer, tout au moins en partie, leurs actions occultes, et de les obliger à respecter les décisions auxquelles elles auraient participé.

2° Au niveau de la décision, sans rejeter la primauté des options de caractère politique, il faut, comme nous venons de le dire, intégrer les forces économiques dans le cadre d'une assemblée délibérante. Mais, afin que des décisions contradictoires ne puissent naître du jeu des influences opposées au sein de ces assemblées, il faudrait que toutes les décisions de politique économique soient soumises à un organe du type du Commissariat général au Plan, qui serait chargé d'en juger la rationalité et la compatibilité avec l'ensemble de la politique économique. Sans pouvoir s'opposer entièrement aux décisions

de l'Assemblée, cette sorte de magistrature économique aurait cependant la possibilité de demander une nouvelle délibération sur les projets lui paraissant aberrants. Et, afin que les décisions économiques de caractère législatif soient respectées par le pouvoir réglementaire, il conviendrait de lui reconnaître, selon des modalités à préciser, un droit d'annulation des mesures réglementaires.

3° Au niveau de la conception générale de l'intervention, l'Etat devrait enfin, dans le cadre d'une démocratie rationalisée, dont on parle beaucoup mais que l'on n'applique pas, élaborer une doctrine de l'intervention, qui définirait les méthodes permettant d'agir avec le maximum d'efficacité, tout en respectant le maximum de liberté. L'agriculture, nous en sommes certains, en serait la première bénéficiaire.

Mais il est évident que la mise en pratique de ces idées implique de profondes modifications dans l'Etat. « On nous change notre Etat » disait Maurice Hauriou au début de ce siècle. Faisant écho à ses paroles nous dirons pour notre part qu'il faut repenser l'Etat. C'est en raison d'une préoccupation du même ordre qu'a été proposée la réforme constitutionnelle du 27 avril 1969, mais pour n'être pas allée jusqu'au bout de sa propre logique, celle-ci devait susciter de nombreuses critiques et être rejetée par le peuple français.

Il est néanmoins regrettable qu'une telle occasion de réformer les structures de l'Etat, afin de rendre celui-ci plus efficace en même temps que plus humain n'ait pas été mieux exploitée.

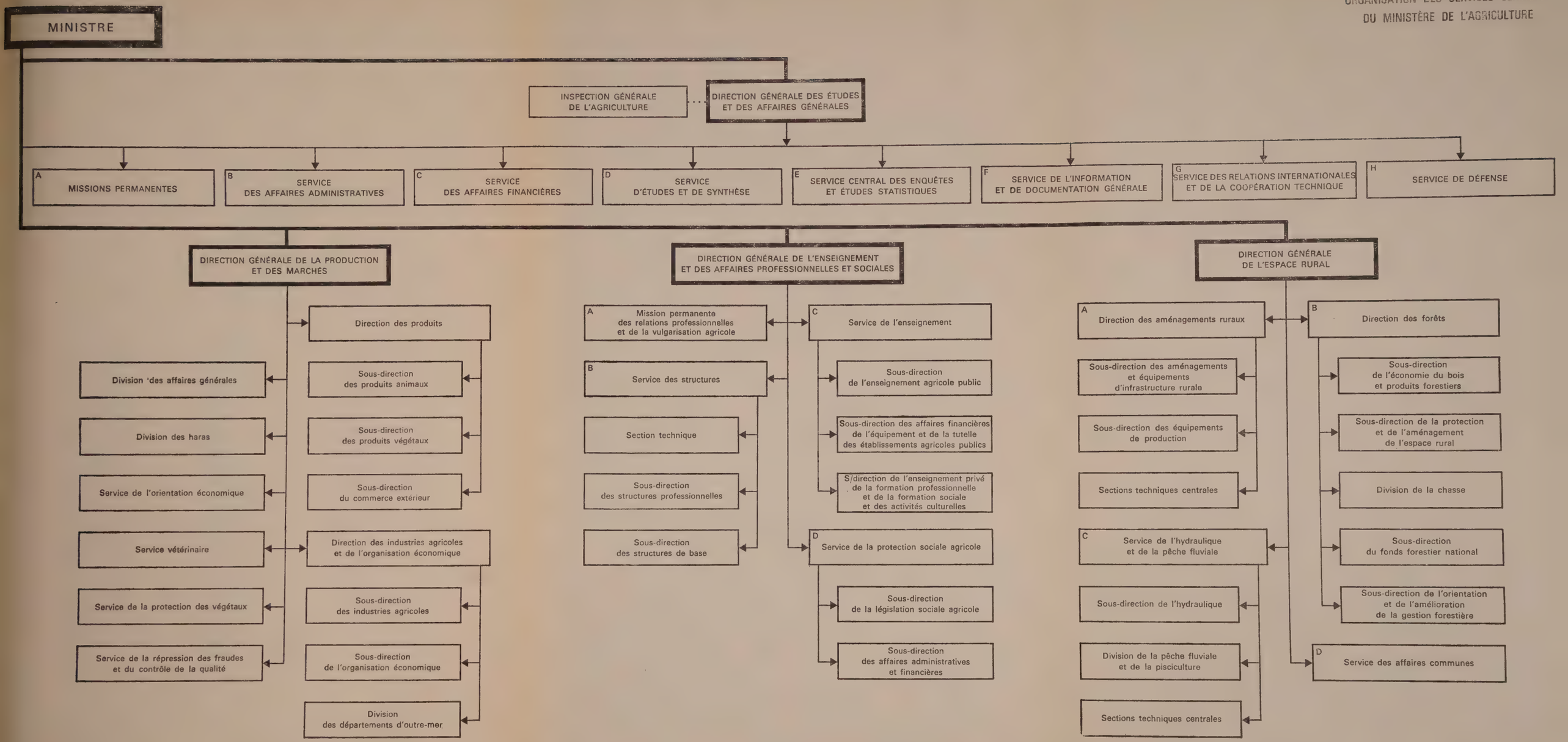
Vu,
Le Président de la thèse :
R.-J. DUPUY.

Vu,
Le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques d'Aix :
J. BOULOUIS.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie d'Aix :
C. FRANCK.

ANNEXE I

ORGANISATION DES SERVICES CENTRAUX
DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE



ANNEXE II

Liste des ministres et secrétaires d'Etat à l'Agriculture depuis 1881.

Dates	Ministres et secrétaires d'Etat	Tendance politique
14 novembre 1881	Devès, Député	Union Républicaine
30 janvier 1882	De Mahy, D.	
21 février 1883	Méline, D.	Républicain modéré
6 avril 1885	Mangon, D.	Union Républicaine
9 novembre 1885	Gomot, D.	Républicain
7 janvier 1886	Develle, D.	Gauche Républicaine
31 mai 1887	Barbe, D.	Gauche radicale
13 décembre 1887	Viette, D.	
23 février 1889	Faye, D.	Union Républicaine
17 mars 1890	Develle, D.	Gauche Républicaine
11 janvier 1893	Viger, D.	Républicain modéré
26 janvier 1895	Gadaud, Sénateur	Républicain modéré
2 novembre 1895	Viger, D.	Républicain modéré
29 avril 1896	Méline, D.	Républicain modéré
19 juin 1898	Viger, D.	Républicain modéré
23 juin 1899	Dupuy (Jean), S.	Union Démocratique
7 juin 1902	Mougeot (Jean), D.	
24 janvier 1905	Ruau, D.	Radical
3 novembre 1910	Raynaud	Radical
2 mars 1911	Pams, D.	Radical
21 janvier 1913	David, D.	Gauche radicale
22 mars 1913	Clémentel, D.	Radical
9 décembre 1913	Raynaud, D.	Radical
9 juin 1914	Dariac, D.	Gauche démocratique et radicale
13 juin 1914	David, D.	Gauche radicale
29 octobre 1915	Méline, S.	Républicain modéré
12 décembre 1916	Clémentel, D.	
20 mars 1917	David, D.	Gauche radicale
17 novembre 1918	Boret, D.	
	Vilgrain, non parlementaire, S.-S. d'Etat	

Dates	Ministres et secrétaires d'Etat	Tendance politique
20 juillet 1919	Noulens, D.	Radical
21 janvier 1920	Ricard, non parlementaire	
	Queuille, D., S.-S. d'Etat	Radical
17 janvier 1921	Lefèbvre du Prey, D.	Union Républicaine
	Puis, D., S.-S.E.	Gauche radicale
16 janvier 1922	Chéron, S.	Républicain modéré
30 mars 1924	Capus, D.	
15 juin 1924	Queuille, D.	Radical
19 avril 1925	Durand, S.	Radical
10 avril 1926	Binet, D.	Gauche démocratique
20 juillet 1926	Queuille, D.	Radical
11 novembre 1928	Hennessy, D.	Républicain socialiste
3 novembre 1929	Hennessy, D.	Républicain socialiste
	Sérot, D., S.-S.E.	
21 février 1930	Queuille, D.	Radical
	De Chapedelaine, D., S.-S. E.	Gauche démocratique et radicale
2 mars 1930	David, S.	
	Sérot, D., S.-S.E.	Union Républicaine démocratique
14 décembre 1930	Boret, S.	
	Cautru, D., S.-S.E.	Union Républicaine
	Charlot, D., S.-S.E.	Gauche radicale
27 janvier 1931	Tardieu, D.	Centre Républicain
	Fould, D., S.-S.E.	Union Républicaine démocratique
14 janvier 1932	Fould, D., S.-S.E.	Union Républicaine démocratique
21 février 1932	Chauveau, S.	
4 juin 1932	Gardey, S.	Radical
19 décembre 1932	Queuille, D.	Radical
	Jaubert, D., S.-S.E.	Radical
9 novembre 1934	Cassez, D.	Gauche démocratique
1er juin 1935	Jacquier, D.	Gauche démocratique
7 juin 1935	Cathala, D.	
24 janvier 1936	Thellier, D.	Alliance des Républicains de gauche et des radicaux indépendants
8 juin 1936	Monnet, D.	S.F.I.O.
	Liautey, D., S.-S.E.	Radical
25 janvier 1938	Chapsal, S.	Gauche démocratique
	Liautey, D., S.-S.E.	Radical
13 mars 1938	Monnet, D.	S.F.I.O.
	Liautey, D., S.-S.E.	Radical
13 avril 1938	Queuille, S.	Radical
21 mars 1940	Thellier	
16 juin 1940	Chichery	
12 juillet 1940	Caziot, ministre, secrétaire d'Etat à l'Agriculture et au Ravitaillement	
18 avril 1942	Leroy-Ladurie	
	Bonnafous, S.-S.E.	
11 septembre 1942	Bonnafous	

Dates	Ministres et secrétaires d'Etat	Tendance politique
	Cathala, ministre	
6 janvier 1944	Mathé, commissaire général à l'Agriculture	
	Chasseigne, secrétaire d'Etat au Ravitaillement	
5 septembre 1944	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
21 novembre 1945	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
26 janvier 1946	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
23 juin 1946	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
16 décembre 1946	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
22 janvier 1947	Tanguy-Prigent, D.	S.F.I.O.
24 novembre 1947	Pflimlin, D.	M.R.P.
	Coudé du Foresto, S.E.	
27 juillet 1948	Pflimlin, D.	M.R.P.
11 septembre 1948	Pflimlin, D.	M.R.P.
27 octobre 1949	Pflimlin, D.	M.R.P.
2 décembre 1949	Valay (G.), D.	M.R.P.
	Thuel (P.), S.E.	
11 juillet 1950	Pflimlin, D.	M.R.P.
	Antier, D., S.E.	
9 mars 1951	Pflimlin, D.	M.R.P.
13 juillet 1951	Antier, D.	Paysan
	Laurens, D., S.E.	
20 janvier 1952	Laurens, D.	Paysan
5 mars 1952	Laurens, D.	Paysan
8 janvier 1953	Laurens, D.	Paysan
28 juin 1953	Houdet, D.	Paysan
	Olmi, S.E.	
19 juin 1954	Houdet, D.	Paysan
23 février 1955	Sourbet, D.	Indépendant Paysan
	Dulin, S.E.	
29 janvier 1956	Tanguy-Prigent, D., S.E.	S.F.I.O.
12 juin 1957	Kléber-Loustau, D.	S.F.I.O.
7 novembre 1957	Boscary-Monsservin, D.	Indépendant
	Dorey, S.E.	M.R.P.
3 juin 1958	Houdet, D.	Indépendant
8 janvier 1959	Houdet, D.	Indépendant
28 mai 1959	Rochereau, S.	Indépendant
24 août 1961	Pisani (E.), S.	Gauche démocratique
8 janvier 1966	Faure (E.), D.	V[e] République
13 juillet 1968	Boulin (R.), D.	U.D. V[e] République

ANNEXE III

Montant et destination des cotisations des Chambres d'agriculture.

Année	Impositions	Prélèvements au profit du Trésor	Reste	Chambres d'agriculture	F.N.P.C.A.	A.P.P.C.A.
1954	3.221.259	179.401	3.041.858	2.709.358		332.500
1955	6.566.160	365.841	6.200.319	4.449.707	1.130.612	620.000
1959	12.773.764	710.524	12.063.240	10.298.658	1.144.582	620.000
1960	24.973.349	2.122.734	22.850.615	20.240.815	1.203.200	1.406.000
1961	34.385.916	2.922.802	31.463.114	28.734.577	1.010.537	1.718.000
1962	47.163.787	4.008.921	43.154.866	39.960.640	1.127.376	2.066.850
1963	60.677.891	5.157.620	55.520.271	51.645.950	1.127.420	2.746.900
1964	72.345.691	6.149.383	66.196.308	59.834.609	1.568.699	4.793.000
1965	86.404.235	7.344.359	70.059.876	73.050.592	904.285	5.105.000

Tableau extrait de la Documentation française, n° 2195, du 28 mai 1965 D.

ANNEXE IV

Evolution du commerce extérieur français des produits agricoles et alimentaires entre 1962, 1963 et 1964 (Nos 001 à 122 inclus de la nomenclature C.T.C.I.) (en millions de francs.)

Désignation	1962	1963	1964	63-62 Variations	Variations 64-63
Pays étrangers :					
Exportations.	3.692	4.958	5.792	+ 34 %	+ 17 %
Importations.	3.210	3.952	5.028	+ 23 %	+ 27 %
Solde	+ 482	+ 1.006	+ 764		
Zone Franc :					
Exportations.	1.387	1.237	1.304	— 11 %	+ 5 %
Importations.	4.075	3.701	3.829	— 9 %	+ 6 %
Solde	— 2.688	— 2.464	— 2.525		
Total :					
Exportations.	5.079	6.195	7.096	+ 22 %	+ 15 %
Importations.	— 7.285	7.653	8.857	+ 5 %	+ 16 %
Solde	— 2.206	— 1.458	— 1.761		

Taux de couverture des importations par les exportations.

Pays étrangers.	115 %	125 %	115 %		
Zone Franc ...	34 %	33 %	34 %		
Total	70 %	81 %	80 %		

ANNEXE V

Critères pour l'établissement d'une politique commune d'aides en agriculture (23 mars 1966.)

CATEGORIE I

Cette catégorie comprend l'ensemble des aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché Commun.

Champ d'application

Les aides tombant dans cette catégorie sont destinées à :

a) Améliorer les structures de production ;

b) Améliorer l'infrastructure institutionnelle ;

c) Promouvoir l'amélioration d'espèces et de productions végétales et animales ;

d) Favoriser la consommation.

a) Aides destinées a améliorer les structures de production, a savoir :

1° *Les aides en faveur de l'aménagement foncier par :*

— le remembrement, c'est-à-dire la modification de la forme ou de la dimension des parcelles ;

— les échanges à l'amiable ;

— les travaux de voiries rurales ;

— les travaux de conservation du sol ;

— les mesures tendant à la diminution de certaines productions (exemple : arrachage de vignes) ;

— les mesures tendant à la conversion des terres vers des fins non agricoles.

2° *Les aides en faveur du raccordement des exploitations agricoles aux réseaux publics pour :*

— l'électrification,

— l'amenée de gaz,

— l'adduction d'eau potable,
— l'évacuation des eaux usées.

3° *Les aides en faveur de la construction et de l'amélioration de l'habitat rural (locaux à usage d'habitation).*

4° *Les aides ayant pour objet :*
— de faciliter la reprise des biens de succession ;
— d'encourager certains agriculteurs à cesser leur activité agricole.

b) AIDES DESTINÉES A AMÉLIORER L'INFRASTRUCTURE INSTITUTIONNELLE, EN CE QUI CONCERNE :

1° La recherche scientifique et appliquée ;

2° La vulgarisation, à l'exclusion de l'octroi subventionné de moyens de production à un nombre d'exploitants supérieur aux nécessités de la diffusion des techniques ;

3° La reconversion professionnelle.

c) AIDES DESTINÉES A PROMOUVOIR L'AMÉLIORATION D'ESPÈCES ET DE PRODUCTIONS VÉGÉTALES ET ANIMALES, EN CE QUI CONCERNE :

1° La gestion administrative :
— du contrôle sanitaire effectué conformément aux dispositions législatives nationales et communautaires concernant :
a) les denrées destinées à l'alimentation humaine ;
b) les produits végétaux.
— du contrôle des rendements et de la qualité.

2° La prévention et la lutte contre les maladies épizootiques par :
— l'octroi de primes d'abattage d'animaux malades ;
— les vaccinations obligatoires d'après les dispositions législatives nationales et communautaires.

3° La protection et la lutte collective contre les parasites animaux des cultures (rongeurs, oiseaux) et (autres organismes nuisibles).

4° Les installations de prévention contre les calamités naturelles.

5° L'amélioration des races animales, des types et variétés de plantes (contrôle zootechnique, studbook, herdbook).

6° Les cultures expérimentales dans les exploitations.

d) AIDES DESTINÉES A FAVORISER LA CONSOMMATION PAR :

1° La propagande impersonnelle pour un produit ou un groupe de produits ;

2° La vulgarisation impersonnelle en matière d'alimentation.

CATEGORIE II

CHAMP D'APPLICATION

Cette catégorie comprend les aides qui ne risquent de fausser la concurrence qu'à long terme — et non à court et moyen terme. Ces aides sont destinées à :

a) Promouvoir l'aménagement foncier ;

b) Promouvoir la construction, l'amélioration et l'agrandissement des bâtiments ;

c) Améliorer l'équipement des exploitations ;

d) Améliorer la production.

a) AIDES DESTINÉES A PROMOUVOIR L'AMÉNAGEMENT FONCIER PAR :

— le défrichement, le dérochage, l'épierrage, le nivellement, la dessalinisation, l'amendement calcaire, l'élimination d'un horizon infertile ;
— l'amélioration des clôtures ;
— les travaux hydrauliques à caractère agricole ;
— le boisement.

b) AIDES DESTINÉES A PROMOUVOIR LA CONSTRUCTION, L'AMÉLIORATION ET L'AGRANDISSEMENT DES BATIMENTS ET PORTANT SUR :

1° Les bâtiments à usage agricole à l'exception :
— des bâtiments figurant dans la catégorie I,
— des poulaillers, porcheries, serres et silos ;

2° Les bâtiments (par construction ou achat) rendus nécessaires par l'agrandissement de l'exploitation ;

3° Les bâtiments d'habitation et d'exploitation nécessaires à la transplantation d'exploitations, à des migrations régionales, à des opérations de colonisation intérieure ou de bonification ;

4° Les bâtiments nécessaires pour l'application de dispositions législatives nationales ou communautaires relatives au traitement des viandes et produits de viande et dans un but strictement sanitaire.

c) AIDES DESTINÉES A AMÉLIORER L'EQUIPEMENT DES EXPLOITATIONS

par l'aménagement intérieur des bâtiments agricoles (par exemple : séchage des céréales ou des fourrages, évacuation du fumier ou du lisier, installations de traite et de réfrigération du lait).

d) AIDES DESTINÉES A AMÉLIORER LA PRODUCTION PAR :

— l'achat et la production de semences sélectionnées et de plants de qualité, y compris pour la sylviculture ;
— l'achat d'animaux sélectionnés (y compris les reproducteurs mâles de qualité) ;
— l'insémination artificielle ;
— l'amélioration des plantations forestières, frutticoles ou viticoles existantes.

CATEGORIE III

CHAMP D'APPLICATION

Cette catégorie comprend toutes les aides au sujet desquelles la Commission ne peut pas prendre une position d'ensemble dès maintenant. Il s'agit d'aides directes à la production, à la commercialisation, à la transformation ou aux investissements. Ces aides risquent de fausser

la concurrence d'une façon plus directe : elles peuvent avoir une incidence directe sur le prix des produits, augmenter la production d'une manière contraire à l'intérêt commun et avoir un effet contraire à l'intérêt commun sur la localisation de la production.

ANNEXE VI

Extrait de la revue des Chambres d'agriculture. (1er-15 mai 1965.) Réalisation du Plan (1).

Nature des opérations	Autorisations du Plan pour la période 1962-1965	Autorisations budgétaires pour la période 1962-1965	Différences
	(En millions de francs)		
1. *Equipement individuel* ...	356	332	— 24
Amélioration des productions	12	16,60	+ 4,60
Habitat rural - Bâtiments .	314	271,70	— 42,30
Migrations rurales	30	43,70	+ 13,70
2. *Enseignement - Vulgarisation - Recherche*	1.024	950,65	— 73,35
Enseignement	800	788,50	— 11,50
Vulgarisation	44	17,05	— 26,95
Recherche (I.N.R.A., C.R.E.G.R,. C.N.E.E.M.A.) ..	158,4	145,10	— 13,30
S.A.R.V.	21,6	»	— 21,60
3. *Amélioration foncière - Equipement collectif*	2.693	2.805,866	+ 112,866
Remembrement et travaux connexes	905	1.006,30	+ 101,30
Regroupement et aménagements fonciers	65	62,50	— 2,50
Voirie	134	116,87	— 17,13
Hydraulique	255	294	+ 39
Adductions d'eau (*a*)	880	891	+ 11
Electrification	392	387,60	— 4,40
Aménagements de villages .	62	47,596	— 14,404

4. *Grands aménagements régionaux*	526	521,20	— 4,80
5. *Reboisement et équipement forestier*	96	157,10	+ 61,10
6. *Stockage, transformation et distribution des produits agricoles*	1.133	1.082,20	— 50,80
Abattoirs	105	113	+ 8
Stockage et industries agricoles et alimentaires	665	552,70	— 112,30
Marchés d'intérêt national .	86	79,50	— 6,50
La Villette-Rungis	121 156 277	125 212 337	+ 60
7. *Equipement de services* ..	16	18,38	+ 2,38
Total	5.844	5.867,396	+ 23,396

a) Non compris : les dotations du fonds national pour le développement des adductions d'eau.

(1) Mais, et cela est plus important, le fait que certains moyens financiers aient été mis en œuvre ne signifie pas que les objectifs économiques et sociaux aient été atteints.

BIBLIOGRAPHIE

En raison de l'ampleur du sujet et de la diversité des problèmes abordés, il ne nous est pas possible de donner une bibliographie complète. Nous ne mentionnerons donc ici que les principaux ouvrages, travaux et rapports consultés.

OUVRAGES

ARFEUILLÈRE (G.) : L'organisation des marchés de la viande et des produits laitiers en France, Cujas, 1964.

AUGÉ-LARIBE (M.) : L'agriculture française de 1880 à 1940, P.U.F., 1950.
— La révolution agricole, Albin Michel, 1955.

AVENEL (Vte G. d') : Paysans et ouvriers depuis sept cents ans, A. Colin, 1899.

BARRAL (P.) : Les agrariens français de Méline à Pisani, A. Colin, 1968.

BAUCHET (P.) : L'expérience française de planification, Seuil, 1958.

BELLEVILLE (P.) : Vérités sur la viande, Sedimo, 1961.

BLOCH (M.) : Les caractères originaux de l'histoire rurale française, A. Colin, 1960.

BONNEAU (J.) et MALEZIEUX (R.) : Mutualité sociale agricole, Berger-Levrault, 1963.

BOURGEOIS (A.-M.) : L'exploitation agricole dans la législation récente, L.G.D.J., 1968.

BOURRINET (J.) : Le problème agricole dans l'intégration européenne, Cujas, 1964.

CALAN (P. de) : Renaissance des libertés, Plon, 1963.

CAMBIAIRE (A. de) : L'autoconsommation agricole en France, C.F.N.S.P., n° 37.

CARTIER (R.) : France, quelle agriculture veux-tu ?, Plon, 1960.

CHATELAIN (R.) : L'agriculture française et la formation professionnelle, Sirey, 1953.

CÉPÈDE (M.) : Agriculture et alimentation en France durant la II[e] Guerre mondiale, Génin, 1961.

CÉPÈDE (M.) et WEILL (G.) : L'agriculture, P.U.F., 1965.

CHENOT (B.) : L'organisation économique de l'Etat, Dalloz, 1965.

CLERC (F.) : Le Marché commun agricole, P.U.F., 1964.

DEBATISSE (M.) : La Révolution silencieuse. Le combat des paysans, Calmann-Lévy, 1963.

DELESTRÉE (L.-P.) : L'assurance-maladie obligatoire des exploitants agricoles, L.G.D.J., 1966.

DUBY (G.) : L'économie rurale et la vie des campagnes dans l'Occident médiéval, Aubier, 1962.

DUMANT (M.) : Ce que vaut la terre en France, Hachette, 1962.

DUMAS (A.) : Le remembrement rural, Sirey, 1963.

DUMONT (R.) : Voyages en France d'un agronome, Génin, 1951.

ENSEMBLE (J.) : Le contre-plan, Seuil, 1965.

FARJAT (G.) : L'ordre public économique, L.G.D.J., 1962.

FARCY (H. de) : Produire et vendre. L'action commerciale de l'agriculteur, Spès, 1961.
— Organiser l'abondance, Spès, 1963.

FAURE (M.) : Les paysans dans la société française, A. Colin, 1966.

FAUVET (J.) et divers : Les paysans et la politique, C.F.N.S.P., n° 94.1958.

FERICELLI (J.) : Le revenu des agriculteurs. Matériaux pour une théorie de la répartition, Génin, 1960.

FOURASTIÉ (J.) et COURTHÉOUX (J.-P.) ; La planification économique, P.U.F., 1963.

FROMONT (P.) : Problèmes d'économie rurale, Génin, 1962.

GERVAIS (M.) , SERVOLIN (C.), WEIL (J.) : Une France sans paysans, Seuil, 1965.

GRANGE (E.) : Le budget fonctionnel en France, L.G.D.J., 1963.

GRAVIER (J.-F.) : Paris et le désert français, Flammarion, 1958.

GRENADOU (E.) et PRÉVOST (A.) : Grenadou, paysan français, Seuil, 1966.

JEANNENEY (M.) et PERROT (M.) : Textes de droit économique et social français, C.F.N.S.P., n° 89.1957.

LANGLOIS (F.) : Les salariés agricoles en France, 1962.

LATIL (M.) : L'évolution du revenu agricole. Les agriculteurs devant les exigences de la croissance économique et des luttes sociales, A. Colin, 1956.

LECOMTE (E.) : Les S.A.F.E.R., Librairies Techniques, 1963.

LEROY (L.) : Exode rural ou mise en valeur des campagnes, Flammarion, 1953.

LHOMME (J.) : Pouvoir et société économique, Cujas, 1966.

LIVET (R.) : L'avenir des régions agricoles, Economie et Humanisme, 1965.

MALASSIS (L.) : Economie des exploitations agricoles, A. Colin, 1958.

MALGRAIN (Y.) : L'intégration agricole de l'Europe des Six, Cujas, 1965.

MALLET (S.) : Les paysans contre le passé, Seuil, 1962.

MASPETIOL (R.) : L'ordre éternel des champs, Médicis, 1946.

MASSE (P.) : Le plan ou l'anti-hasard, N.R.F., 1965.

MENDRAS (H.) : La fin des paysans, Sedeis, 1967.

MEYNAUD (J.) : L'élaboration de la politique économique, La Pensée universitaire, Aix, 1959.
— La révolte paysanne, Payot, 1963.

MILHAU (J.) : Traité d'économie rurale, 2 tomes, P.U.F., 1954.

MILHAU (J.) et MONTAGNE (R.) : L'agriculture aujourd'hui et demain, P.U.F., 1961.
— Economie rurale, P.U.F., 1964.

MONTBRON (H. de) : L'action syndicale dans l'agriculture, Sirey, 1965.

NOILHAN (H.) : La république des paysans, Aurillac, 1938.

OLLIER (Ch.) et RONDEPIERRE (J.) : Equipement rural et améliorations foncières, L.G.D.J., 1968.

OURLIAC (P.) et JUGLART (M. de) : Fermage et métayage dans la législation récente, Librairies Techniques, 1952.

OURY (B.) : L'agriculture au seuil du Marché commun, P.U.F., 1959.

POIRÉE (M.) et ROCHE (J.) : L'aménagement foncier et rural et la technique du remembrement, L.G.D.J., 1968.

PAUTARD (J.) : Les disparités régionales dans la croissance de l'agriculture française, Paris, Gauthier-Villars, 1965.

PRUGNAUD (L.) : Les étapes du syndicalisme agricole en France, Editions de l'Epi, Paris, 1963.

ROUPNEL (G.) : Histoire de la campagne française, Paris, Grasset, 1955.

ROZIER (J.) : Les coopératives agricoles, Librairies Techniques, 1963.
— Les S.I.C.A., Librairies Techniques, 1965.

SALLERON (L.) et divers : La corporation paysanne, P.U.F., 1943.

SALMON (R.) : L'information économique, clé de la prospérité, Hachette, 1964.

SAVATIER (R.) : Les métamorphoses économiques et sociales du droit privé d'aujourd'hui, Dalloz, 1952.

SAVOY : L'agriculture à travers les âges, de Boccard, Paris, 1935.

SAVY (R.) : La sécurité sociale en agriculture dans la C.E.E., L.G.D.J., 1965.

SCHMERBER (J.-M.) : Le remembrement rural, L.G.D.J., 1967.

SÉE (H.) : Histoire économique de la France, 2 tomes, A. Colin, 1939.

TAVERNIER (Y) : La F.N.S.E.A., F.N.S.P., série Etudes syndicales, 1965.

Travaux du IV^e Colloque des Facultés de Droit : Les aspects sociaux de la vie rurale, Dalloz, 1958.

VALENTIN (L.) : L'action administrative dans la vie rurale, Berger-Levrault, 1961.

VIAU (P.) : Révolution agricole et propriété foncière, Editions Ouvrières, Paris, 1962.

VIRIEU (F.-H. de) : La fin d'une agriculture, Calmann-Lévy, 1967.

PRINCIPALES REVUES AGRICOLES

Bulletin d'information du ministère de l'Agriculture.

Economie rurale.

Etudes rurales.

Paysans.

Revue des Chambres d'Agriculture.

Revue française de l'agriculture.

Statistique agricole.

PRINCIPAUX ARTICLES

ARCHAMBAULT (J.) : Heurs et malheurs du Marché commun agricole, Bulletin de liaison de l'Administration centrale des Finances, juillet-septembre 1964.

BARTOLI (H.) : La rationalité des décisions de politique économique et la crise du pouvoir dans les sociétés industrielles, Revue Economie appliquée, n^os 1 et 2, 1962.

BÉNARD (J.) : Conflits et choix dans l'élaboration de la politique économique, Revue économique, septembre 1962.

BERTRAND (M.-E.) : De l'ordre économique à l'ordre collectif. Etudes en l'honneur de G. Ripert, 1950.

BLOCH-LAINÉ (F.) : A la recherche d'une économie concertée, Editions de l'Epargne, 1964.

BYE (M.) : Le Conseil économique et social, Revue économique, novembre 1962.

CHABANOL (D.) : Aspects structurels de la politique agricole. Analyse et prévision, Sedeis, février 1967.

CHARLIER (R.-E.) : Les fins du droit public moderne, R.D.P., 1947.

CHATANAY (J.-N.) : Participation des agriculteurs à l'élaboration du V[e] Plan, Revue de l'Action populaire, décembre 1965.

CHATELAIN (R.) : Le ministère des agronomes, R.A., mai-juin 1954.

DELENNE (M.), FAUDRY (D.), PARODI (M.) : Les agriculteurs du Sud-Est face au progrès technique, Revue de géographie de Lyon, 1966, n° 3.

DELVOLVE (P.) : Le Parlement et la préparation du *V[e]* Plan, R.D.P., juillet-août 1965.

DURAND-PRINBORGNE (C.) : L'office national des forêts, A.J.D.A., janvier 1966.

DU SORBIER (J.) : Les caisses de crédit agricole, Le Bulletin de l'Administration centrale des Finances, février-avril 1964.

EHKIRCH (P.-Y.) : Agriculture française et commerce extérieur, Projet, janvier 1966.

FERRY (W.-H.) : L'économie régie par la loi, Jeunes Patrons, août-septembre 1962.

HAMEL (J.) : Vers un droit économique, Economie contemporaine, novembre-décembre 1951.

HAMON (L.) et COURVOISSIER (L.) : L'information des parlementaires, R.D.P., 1966.

IMBERT (L.) : La réglementation des céréales, J.C.A., fascicules 285 et 287.

JUGLART (M. de) : Vers une agriculture de groupe. Mélanges Savatier, Dalloz, 1965.

LAGAUSIE (F. de), REYNIER (H.) et BÉCHET (P.) : L'agriculture française en 1965, Bulletin Sedeis, n° 916, avril 1965.

— L'agriculture française en 1966, Bulletin Sedeis, 10 mai 1966.

MALEZIEUX (R.) : Les groupements de producteurs et les comités économiques agricoles, J.C.P., 1963.I.1750.

— Système contractuel et intégration en agriculture, Dalloz, 1965, Chronique p. 15.

MÉGRET (J.) : Principes du régime applicable à l'agriculture dans le Marché commun, Revue du Marché commun, 1964.

OURLIAC (P.) et JUGLART (M. de) : Le statut des baux ruraux, réformes, retouches et repentirs, J.C.P., 1961.1.1957.

— Les structures agraires, S.A.F.E.R. et cumuls, J.C.P., 1963.G.1747.

— Les récentes modifications au statut des baux ruraux, J.C.P., 1964.1.1825.

POLLET (R.) et SEITE (M.) : Principes de la réglementation des prix, J.C.A., fascicule 290.

PRESSAT (R.) : La population agricole, Revue Population, août-septembre 1964.

RIPERT (G.) : L'ordre public économique. Etudes en l'honneur du Doyen Gény, 1934.

RIVERO (J.) : Action économique de l'Etat et évolution administrative, Revue économique, novembre 1962.

ROBIN (F.) : La rénovation des structures foncières ne résoudra pas la crise agricole, R.P.P., octobre 1964.

RONZE (J.) : Les concours directs de l'Etat à l'agriculture : évolutions et perspectives, Bulletin de liaison et d'information de l'Administration centrale des Finances, avril-mai 1963.

SAUMADE (G.) : Les cadres de l'agriculture française, D.S., juin 1964.

SAVATIER (R.) : L'ordre public économique, D.H., 24 février 1965, chronique VI.

SCHMERBER (J.-M.) : Remembrement rural et réorganisation foncière, J.C.A., fascicule 355.

TAVERNIER (Y.) : Le syndicalisme paysan et la V^e^ République, R.F.S.P., octobre 1966.
— Les forces syndicales et politiques devant les problèmes fonciers, *in* Tendances et volontés de la société française, Sedeis, 1966.
— La réforme du ministère de l'Agriculture, R.F.S.P., octobre 1967.

TEITGEN (P.-H.) : Principes et règles générales de la politique agricole commune de la C.E.E., D.S., septembre-octobre 1964.

VERGÈS (M.) : Le financement de la politique agricole commune et ses perspectives, Revue trimestrielle de Droit européen, 1966.

VIAU (P.) : L'agriculture affrontée au capitalisme, Economie et Humanisme, mai-juin 1965.

Numéros de revues consacrées entièrement à l'agriculture :

Droit social, septembre-octobre 1964.

Revue économique, septembre-octobre 1963.

Revue française de Science politique, septembre 1962.

Sondages, n^os^ 3 et 4, 1966.

THESES

ALLIAS (J.) : Les S.A.F.E.R., Toulouse, 1965.

BLANC (R.) : Aménagement foncier et établissement rural, Bordeaux, 1963.

BRAUN (A.) : La formation des adultes en agriculture, Paris, 1964.

BREUIL (F.) : Les conséquences pour l'agriculture française de l'intégration des six pays de la C.E.E., Poitiers, 1958.

COURT (M.) : Le statut juridique de l'O.N.I.C., Paris, 1954.

COURT DE FONT-MICHEL (H.) : L'agriculture française, service public corporatif, Nice, 1965.

COURTOIS DE VIÇOSE (A.) : L'organisation des marchés agricoles, Toulouse, 1962.

DENIS (H.) : Les prohibitions et les entraves à la libre exploitation des terres sous l'Ancien Régime, Paris, 1911.

DU RÉAU (M.) : Le problème de la substitution lait-viande, Paris, 1964.

FERRAND (C.) : Les données de l'agriculture française face au Marché commun, Poitiers, 1958.

MARTRES (J.-L.) : Les caractères généraux de la police économique, Bordeaux, 1964.

RENAULT (M.) : L'agriculture et le Marché commun, Paris, 1962.

SCHOEN (A.) : Le marché agricole français et les interventions de l'Etat, Paris, 1936.

RAPPORTS ET DIVERS

Plans de développement économique et social.

Rapports sur l'exécution des plans de développement économique et social. Imprimerie Nationale.

Rapports au Conseil économique et social. *J.O.* Conseil économique et social.

Rapport sur la situation de l'alimentation et de l'agriculture. Documentation française, O.C.D.E., 1963.

Rapports sur l'activité de la Communauté économique européenne.

C.N.C.E. Le commerce extérieur français des produits agricoles et alimentaires en 1964.

Notes et Etudes documentaires :
n° 2679 du 21 juin 1960 ;

n° 2718 novembre 1960 ;
n° 2720 du 28 novembre 1960 ;
n° 3152 du 5 janvier 1965 ;
n° 3175 du 28 mai 1965 ;
n° 3371 du 9 mars 1967 ;
n° 3422 de septembre 1967.

TABLE DES SIGLES

I. — Journaux - Revues - Ouvrages :

A.J.D.A.	Actualité juridique, Droit administratif.
C.E.	Conseil d'Etat.
C.F.N.S.P.	Cahier de la Fondation nationale des Sciences politiques.
D.H.	Dalloz hebdomadaire.
D.S.	Droit social.
F.N.S.P.	Fondation nationale des Sciences politiques (édité par).
J.C.P.	Juris-Classeur permanent.
J.O.	Journal Officiel - lois et décrets.
J.O.-A.N.	Journal Officiel - Débats - Assemblée nationale.
J.O. Doc. Adm. ...	Journal Officiel - série documents administratifs.
R.A.	Revue Administrative.
R.I.S.A.	Revue internationale des Sciences administratives.
R.D.P.	Revue du Droit public et de la Science politique.
R.P.P.	Revue politique et parlementaire.
R.F.S.P.	Revue française de Science politique.

II. — Organismes administratifs :

C.N.C.E.	Centre national du commerce extérieur.
C.O.D.E.R.	Commission de développement économique régional.
C.R.E.D.O.C.	Centre de recherche et de documentation sur la consommation.
C.N.R.S.	Centre national de la recherche scientifique.
I.N.S.E.E.	Institut national de la statistique et des études économiques.
S.E.E.F.	Service des études économiques et financières.

III. — Organismes agricoles :

A.M.P.R.A.	Association nationale pour les mutations professionnelles en agriculture.
A.N.M.E.R.	Association nationale de migration et d'établissement rural.
A.P.P.C.A.	Assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture.
B.A.C.	Bureau agricole commun.
C.E.T.A.	Centre d'étude technique agricole.
C.G.A.	Confédération générale de l'agriculture.
C.N.J.A.	Centre national des jeunes agriculteurs.
C.N.M.C.C.A.	Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles.
D.D.A.	Direction départementale de l'agriculture.
D.S.A.	Direction des services agricoles.

F.N.A.R.E.R.	Fédération nationale des associations régionales d'économie rurale.
F.N.C.G.	Fédération nationale des centres de gestion.
F.N.O.G.A.	Fédération nationale des organismes de gestion agricole.
F.N.S.E.A.	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.
G.A.E.C.	Groupement agricole d'exploitation en commun.
I.N.R.A.	Institut national de la recherche agronomique.
M.O.D.E.F.	Mouvement de défense des exploitations familiales.
O.N.I.C.	Office national interprofessionnel des céréales.
S.A.F.E.R.	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.
S.A.I.F.	Société agricole investissement foncier.
S.F.E.R.	Société française d'économie rurale.
S.C.A.F.R.	Société centrale d'aménagement foncier rural.
S.I.B.E.V.	Société interprofessionnelle du bétail et des viandes.
U.N.O.C.C.E.R. ...	Union nationale des offices de comptabilité et centres d'économie rurale.
U.N.S.A.	Union nationale des syndicats agricoles.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

I. — *Permanence de l'intervention* 4

A. — Ancienneté de l'intervention 4

B. — Nécessité de l'intervention 8

1° La guerre 8

2° La protection douanière 10

3° La surproduction 13

II. — *La crise de l'intervention* 18

A. — Les causes 18

B. — Les effets 24

III. — *L'intervention se pose en termes nouveaux* 36

A. — La dimension nouvelle des problèmes 36

B. — Conséquences d'une conception nouvelle de l'intervention sur les techniques juridiques d'analyse 42

PREMIÈRE PARTIE

DE L'INFORMATION A LA PRISE DE DECISION 55

TITRE PREMIER

L'INFORMATION 57

CHAPITRE PREMIER. — *Comment l'Etat s'informe* 59

Section I. — L'information traditionnelle 61

A. — Le circuit administratif normal 62

1° Les organes 62
2° Le contenu 66
3° L'exploitation 70
B. — La collaboration professionnelle : les Chambres d'Agriculture .. 75
1° Leur organisation 76
2° Leur mission 78

Section II. — Les nouvelles méthodes d'information de l'Etat 85
A. — Les organismes spécialisés 86
B. — Les organes consultatifs 91

CHAPITRE II. — *L'Etat est informé* 99

Section I. — L'information officielle 100
A. — Les écrits 100
B. — Les parlementaires 105
C. — Les syndicats 111
1° Histoire du syndicalisme agricole 112
2° Etat actuel du syndicalisme agricole 115
3° Avenir du syndicalisme agricole 119

Section II. — L'information confidentielle 120
A. — Les relations agriculture fonction publique 121
B. — L'information issue des groupes d'intérêt 123
1° Au sein du secteur agricole 124
2° L'information provenant des secteurs annexes à l'activité agricole 126

TITRE II

LA DECISION 131

CHAPITRE PREMIER. — *Les composantes de la décision* 133
Section I. — Les données socio-économiques internes 133
A. — Les données qui exigent une intervention 134
1° Les raisons économiques 135
2° Les raisons sociales 136
B. — Les données qui limitent le pouvoir d'intervention de l'Etat 137
C. — Les facteurs qui empêchent l'intervention 142

Section II. — Les engagements internationaux 144
A. — Les engagements internationaux de type classique 145
1° Les accords commerciaux 145
2° Les accords politiques 150
B. — Le Marché Commun 151

CHAPITRE II. — *L'élaboration de la décision* 159
Section I. — Les organes gouvernementaux 160

A. — Le ministère de l'Agriculture 161
B. — Le ministère des Finances 165
C. — Le Commissariat général au Plan 169

Section II. — Les assemblées 173
A. — Le Parlement 174
B. — Le Conseil économique et social 178

CHAPITRE III. — *L'expression de la décision* 183

Section I. — L'agriculture dans le Plan 184
A. — L'évolution des méthodes d'approche des problèmes agricoles par le Plan 184
B. — Valeur du Plan en tant que moyen d'expression de la politique agricole 189

Section II. — Les lois d'orientation agricole 193
A. — Un complément du Plan 193
B. — Un catalogue de revendications 195

DEUXIÈME PARTIE

DE LA DECISION A L'APPLICATION 201

TITRE PREMIER

LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA POLITIQUE AGRICOLE 203

CHAPITRE PREMIER. — *L'action sur les hommes* 205

Section I. — La formation 206
A. — L'enseignement court 209
B. — L'enseignement long 211
C. — L'enseignement prolongé 213

Section II. — L'installation 216
A. — Les actions tendant à favoriser l'accession des agriculteurs à la propriété de la terre 217
B. — Les actions tendant à protéger les agriculteurs dans l'exercice de leur activité 222

Section III. — Le départ 229
A. — La migration 231
B. — La reconversion 232
C. — La retraite 235

CHAPITRE II. — *L'action sur l'espace* 237

Section I. — Au niveau de l'exploitation 238
A. — La protection de l'exploitation 241
B. — La reconstitution de l'exploitation 241
1° La récupération des terres incultes 242
2° Le remembrement 243
3° Les S.A.F.E.R. 248
C. — Adapter la propriété à l'exploitation 252

Section II. — Au niveau de l'aménagement du territoire 255
A. — Les zones spéciales d'action rurale et les zones déshéritées 256
B. — Les grands aménagements régionaux 258

CHAPITRE III. — *L'action sur les activités* 265

Section I. — Au niveau de la production 265
A. — L'organisation des producteurs 266
1° Les S.I.C.A. 267
2° Les C.U.M.A. 268
3° Les G.A.E.C. 268
B. — La discipline de production 270
1° Les méthodes traditionnelles 270
2° Les méthodes nouvelles 273

Section II. — Au niveau de la commercialisation 275
A. — L'organisation des marchés 276
1° La prise en charge du marché par l'Etat 276
2° Le contrôle des marchés 277
3° La réforme des circuits de distribution 280
4° Le régime contractuel 282
B. — La promotion des ventes 285

TITRE II

LES DIFICULTES D'APPLICATION PRATIQUE 291

CHAPITRE PREMIER. — *La résistance du milieu* 293

Section I. — L'attitude des hommes 293
A. — Le comportement économique des paysans 294
B. — Les oppositions de caractère politique 297

Section II. — La nature de l'activité 298
A. — Une activité aléatoire 298
B. — Une activité très différenciée 299

Section III. — Les résistances provenant du système économique 302
A. — Au niveau de l'exploitation agricole 303
B. — Au niveau des groupements d'agriculteurs 304
C. — Au niveau du secteur agricole 305

CHAPITRE II. — *Une intervention inadaptée* 307

Section I. — Une intervention indéterminée dans sa nature 308

A. — Une absence de doctrine 308

B. — Des méthodes incompatibles 309

Section II. — Une intervention imprécise dans ses buts 311

CONCLUSION 313

ANNEXES 315

BIBLIOGRAPHIE 327

TABLE DES SIGLES 332

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS -- 1324
Dépôt légal : 3e Trimestre 1969

Printed in France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5e)
N° 278 7-9-69